# Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

**33 996** **Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand**

**Nr. 12** **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG**

ontvangen 16 december 2015

**Inhoudsopgave** **Blz.**



## I ALGEMEEN

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie.
In deze nota naar aanleiding van het nader verslag beantwoord ik de door de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA, D66 en de christenUnie gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen. Daar waar dat de leesbaarheid ten goede komt, ben ik bij de beantwoording van de vragen afgeweken van de volgorde in het nader verslag.
Daarnaast dien ik een tweede nota van wijziging in.

kst-33996-12
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

## 1. Inleiding

### 1.1. Algemeen

In het nader verslag hebben aan het woord zijnde leden zich bezorgd getoond over verschillende aspecten van de voorgestelde regulering. Het gaat hierbij onder meer om kansspelverslaving, de bestrijding van het illegale aanbod van kansspelen op afstand, de betrouwbaarheid van de kansspelaanbieder, de gevolgen van regulering voor de afdrachten van loterijengelden aan goede doelen en om het niet op voorhand beperkte aantal vergunningen dat verleend kan worden.

Ik heb begrip voor de geuite zorgen. Ik ben mij er terdege van bewust dat het aanbieden van kansspelen, al dan niet op afstand, geen gewone vorm van dienstverlening is en dat aan kansspelen voor de samenleving in het algemeen en voor de consument in het bijzonder, bepaalde risico's zijn verbonden.

Dit neemt echter niet weg dat een groot en groeiend aantal mensen in Nederland duidelijk behoefte heeft aan kansspelen op afstand, en ook al jaren deelneemt aan dergelijke kansspelen op een snel volwassen wordende, maar nog niet-gereguleerde Nederlandse markt. Omdat Nederland als een van de laatste lidstaten van de Europese Unie nog steeds niet tot regulering is overgegaan, kunnen zij tot op heden niet ingaan op een verantwoord en betrouwbaar aanbod dat onder overheidstoezicht wordt aangeboden door vergunninghouders die voldoen aan de hoge eisen die de regering voor ogen heeft.
Het achterwege laten van regulering is geen optie. Niet alleen zou dit de honderdduizenden Nederlandse spelers in de kou laten staan, maar ook zal dit tot gevolg hebben dat de lopende inbreukprocedure tegen Nederland tot een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Unie leidt.

De bestrijding van het illegale aanbod van kansspelen op afstand is door de massaliteit daarvan en het grensoverschrijdende karakter van het internet zeer complex. Volledige bestrijding van alle illegale kansspelen op afstand is alleen al om deze reden een illusie.
De massaliteit van het illegale aanbod kan worden gemitigeerd door een zo hoog mogelijke kanalisatie na te streven en de aanbieders zo veel mogelijk onder overheidstoezicht te laten opereren in een Nederlands vergunningenstelsel met strikte eisen aan hun geschiktheid, hun organisatie en hun aanbod.

In de voorgestelde regulering worden de risico's die kansspelen op afstand voor de consument en de samenleving met zich mee kunnen brengen, met de nodige passende maatregelen beteugeld. Hiermee wil de regering de Nederlandse spelers een veilig alternatief bieden, zodat deze kunnen spelen bij vergunninghouders die onder overheidstoezicht het verlangde hoge niveau van bescherming tegen de risico's van kansspelen bieden. De voorgestelde regulering is zeer veel omvattend en bevat de nodige essentiële voorzorgsmaatregelen – voorwaarden met betrekking tot onder meer de betrouwbaarheid, deskundigheid, bedrijfsvoering en het kansspelaanbod waaraan toekomstige vergunninghouders moeten voldoen – om die risico's te beteugelen. Het gaat niet alleen om maatregelen bij toetreding tot de Nederlandse markt, maar ook tijdens de exploitatie van de vergunning. Bij de ontwikkeling hiervan heeft de regering de *best practices* van andere lidstaten en van verantwoord opererende aanbieders, en de nodige onderzoeken naar kansspelverslaving betrokken en vervolgens de lat hoog gelegd. Met name op het

gebied van verslavingspreventie zijn de voorgestelde Nederlandse eisen aanzienlijk stringenter dan die in andere Europese lidstaten.

Het voorliggende stelsel biedt de Nederlandse speler de nodige waarborgen tegen kansspelverslaving en fraude. Het biedt de Nederlandse samenleving de nodige waarborgen tegen witwassen, terrorismefinanciering en andere vormen van kansspelgerelateerde criminaliteit. Het biedt de kansspelautoriteit instrumenten om illegale kansspelen op afstand aan te pakken. Het biedt geschikte kansspelaanbieders die overeenkomstig de hoge eisen van de voorgestelde regulering een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod in de markt kunnen en willen zetten, de mogelijkheid om de Nederlandse speler een voldoende aantrekkelijk alternatief voor illegale kansspelen op afstand te bieden, en daarmee illegale aanbieders met onveilig spelaanbod de wind uit de zeilen te nemen.

De regering meent dat het voorliggende stelsel hiermee een weloverwogen en evenwichtig geheel vormt, waarmee de bestaande vraag naar kansspelen op afstand op de inmiddels snel volwassen wordende Nederlandse markt wordt gekanaliseerd naar een verantwoord, legaal aanbod en waarmee de Nederlandse speler wordt beschermd.

In reactie op de vragen en opmerkingen van de leden van de **CDA-fractie** merk ik in dit verband op dat het voorstel niet strekt tot ongebreidelde liberalisering, maar juist beoogt het huidige illegale en oncontroleerbare aanbod te beteugelen door te komen tot gecontroleerde expansie van het legale kansspelaanbod. Het bevat, zoals gezegd, de nodige essentiële voorzorgsmaatregelen die effect sorteren bij het realiseren van de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid, die de gewenste kanalisatie niet in gevaar brengen en die Europeesrechtelijk houdbaar zijn. Helaas moet ik vast stellen dat de belangrijkste zorgen van deze leden nog steeds niet zijn weggenomen. Op hun nog resterende vragen ga ik in de geëigende paragrafen van deze nota nader in.

## 1.2. Stelsel

Het voorliggende wetvoorstel strekt tot behoedzame en gecontroleerde expansie van de legale Nederlandse kansspelmarkt. Daartoe stelt het hoge, maar ook realistische eisen aan de aanbieder van kansspelen op afstand, diens organisatie en diens spelaanbod. Deze zijn ontwikkeld op basis van de ervaringen van lidstaten die kansspelen op afstand al eerder hebben gereguleerd. De Nederlandse eisen zijn geschikt om de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid te realiseren en staan de kanalisatie niet onnodig in de weg met bijvoorbeeld onevenredig hoge kosten. Daarnaast zijn zij uitvoerbaar, handhaafbaar en Europeesrechtelijk houdbaar. De voorgestelde regulering beperkt het aantal toekomstige vergunninghouders zodoende door selectie op kwaliteit.

*Geen onnodige beperking van het aantal vergunningen*

De voorgestelde regulering van kansspelen op afstand voorziet in een open vergunningstelsel in die zin dat iedere aanbieder die aan de voorwaarden voldoet, in aanmerking kan komen voor een vergunning. De voorwaarden worden hierbij, met name op het gebied van verslavingspreventie, hoog gelegd. Hierdoor wordt het aantal vergunninghouders op natuurlijke wijze beperkt tot naar verwachting 40 tot 50 aanbieders. Er is niet voor gekozen het aantal vergunninghouders al op voorhand tot een bepaald aantal te maximeren. Dit is niet nodig om kansspelverslaving te voorkomen en ook niet wenselijk voor het toezicht en de handhaving door de kansspelautoriteit. Europeesrechtelijk is het niet of nauwelijks te

rechtvaardigen en in de praktijk is het onuitvoerbaar. Hierop ga ik in paragraaf 4.2.1 van deze nota nader in.

Bij de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel is, zoals gezegd, goed gekeken naar de ervaringen van andere lidstaten die kansspelen op afstand al op een of andere wijze hebben gereguleerd. De ontwikkelingen in andere lidstaten worden blijvend gevolgd, zodat Nederland ook op termijn daarvan kan blijven leren. In dit verband meen ik dat Nederland lering kan trekken uit de ervaringen van Duitsland, dat sinds het Glücksspieländerungsstaatsvertrag van 2012 een stelsel kent met een beperkt aantal van 20 (door de deelstaat Hessen te verdelen) vergunningen voor alleen online sportweddenschappen.

Duitsland is er tot op heden niet geslaagd een transparant verdeelmechanisme met transparante criteria voor de verdeling van de schaarse vergunningen te ontwikkelen. Dit heeft geleid tot een groot aantal gerechtelijke procedures, waarbij de rechter in Wiesbaden het Duitse stelsel in strijd met de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU), het vrije dienstenverkeer (artikel 56 VWEU) en de Europeesrechtelijke non-discriminatie en transparantie-vereisten heeft bevonden en de rechter in Sonthofen prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie) heeft gesteld. Inmiddels heeft de Advocaat-generaal het Hof van Justitie in overweging gegeven te oordelen dat personen die in Duitsland zonder Duitse vergunning met gokzuilen bemiddelen bij online-sportweddenschappen, hiervoor niet kunnen worden bestraft.[1] Daarnaast heeft de Europese Commissie een onderzoek gestart naar schending van het Unierecht. Het proces van vergunningverlening is gestagneerd en er zijn nog altijd geen vergunningen verleend.

De problemen in Duitsland hebben er ook toe geleid dat het parlement en de regering van Hessen in oktober 2015 hebben aangegeven dat de beperking van het aantal vergunningen moet worden verlaten. De regering van Hessen heeft in oktober 2015 aangegeven in te zien dat het stelsel met zijn onnodige beperkingen, waaronder beperking van het aantal vergunningen, niet bijdraagt aan verslavingspreventie en de Duitse speler slechts het ongecontroleerde illegale circuit injaagt. Zij wil de kwantitatieve beperking tot 20 vergunningen voor online sportweddenschappen daarom vervangen door een open stelsel met kwalitatieve beperkingen, zoals een verplicht spelersprofiel, de mogelijkheid van zelfuitsluiting en een centraal register uitsluiting kansspelen. Daarnaast heeft zij ingezien dat het legale spelaanbod in het belang van de kanalisatie moet worden uitgebreid met poker en andere casinospelen, en dat onnodige beperkingen moeten worden geschrapt.[2]

*Geen vereiste van een landgebonden kansspelinrichting*

Naar aanleiding van de motie-Van Toorenburg c.s.,[3] waarin de regering is verzocht in Nederland als vergunningsvoorwaarde voor een kansspel via internet op te nemen dat de aanbieder ook een vestiging «op de grond» heeft, is al eerder aangegeven[4] waarom dit vereiste niet wenselijk is. Een landgebonden vestiging is niet in het belang van toezicht en handhaving of van verslavingspreventie. Die belangen worden op andere en betere

---

[1] Conclusie van Advocaat-generaal Szpunar van 22 oktober 2015, zaak C-336/14 (Ince), ECLI:EU:C:2015:724.

[2] https://innen.hessen.de/presse/pressemitteilung/hessen-macht-konkrete-vorschlaege-fuer-eine-moderne-gluecksspielregulierung

[3] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 17.

[4] Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25, pp. 4–5, en Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, p. 58–60.

wijze – met hogen eisen aan de vergunninghouder, diens organisatie en diens spelaanbod – geborgd. Een van deze voorwaarden is de eis om een controledatabank op Nederlands grondgebied in te richten ten behoeve van het toezicht. Het enkele feit dat een deskundige online-kansspelaanbieder niet beschikt over een landgebonden kansspelinrichting, zegt niets over bijvoorbeeld zijn betrouwbaarheid en deskundigheid of de kwaliteit van zijn verslavingspreventiebeleid.
Een vereiste van een landgebonden vestiging is ook bepaald niet in het belang van een hoge kanalisatie van de bestaande vraag naar een legaal, verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar kansspelaanbod. Het is dan ook geen geschikt instrument om de doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren. Een dergelijke beperking van het vrije dienstenverkeer is Europeesrechtelijk niet te rechtvaardigen. Op de vragen over dit vereiste ga ik in de paragrafen 3.2.2 en 4.2.2 van deze nota in.

*Betrouwbare aanbieders*

De betrouwbaarheid van de toekomstige vergunninghouders moet buiten twijfel staan. De beoordeling hiervan is aan de kansspelautoriteit. Wel wordt in de lagere regelgeving aangegeven welke antecedenten zij daarbij in ieder geval moet betrekken. Tot die antecedenten behoren ook overtredingen van Nederlandse en buitenlandse kansspelregelgeving.

In reactie op de motie-Bouwmeester c.s,[5] waarin de regering is verzocht te bewerkstelligen dat illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking kunnen komen voor een vergunning om kansspelen via internet aan te bieden, heb ik aangegeven[6] dat ik mij, zij het met enige nuancering, kan verenigen met de daaraan ten grondslag liggende overwegingen. Ook heb ik aangegeven daarbij onderscheid te maken tussen onbetrouwbare en onverantwoordelijk opererende aanbieders die niet in aanmerking komen voor een vergunning en de verantwoord opererende aanbieders die dat onder omstandigheden wel kunnen. De kansspelautoriteit moet in het concrete geval iedere eventuele antecedent op zijn merites kunnen beoordelen en maatwerk kunnen leveren. Hierbij betekent het enkele feit dat in aanloop naar een gereguleerd stelsel sprake is geweest van niet-vergund online aanbod, nog niet noodzakelijkerwijs dat de betrouwbaarheid van de betrokken aanbieder niet buiten twijfel kan staan. Uiteindelijk gaat het om de vraag of het voor de kansspelautoriteit voldoende vast staat dat de betrokken kansspelaanbieder zich aan de Wet op de kansspelen (Wok) en overige toepasselijke regelgeving en aan de aanwijzingen van de kansspelautoriteit zal houden.

In dit verband wil ik er op wijzen ik er graag op dat ook in België exploitanten van niet-vergunde kansspelsites in de praktijk na sanctionering aanmerking kunnen komen voor een vergunning, mits zij in het vervolg de Belgische Kansspelwet respecteren en zich daar ook duidelijk naar schikken. Het enkele feit dat in de voorafgaande periode sprake is geweest van illegaal online aanbod wordt in België niet als zelfstandige weigeringsgrond tegengeworpen. Met het oog op de doelstelling om een zo hoog mogelijke kanalisatie te bereiken, lijkt mij dit in aanloop naar een Nederlands vergunningstelsel ook voor ons een verstandige benadering.

Op de vragen over de betrouwbaarheidsbeoordeling van de toekomstige vergunninghouders en de uitvoering van de motie-Bouwmeester c.s. ga ik in paragraaf 4.2.2 van deze nota nader in.

---

[5] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 19.
[6] Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, p. 51–56.

### 1.3. Moties en rondetafelgesprek

In aanloop naar de regulering van kansspelen op afstand zijn ter gelegenheid van de oprichting van de kansspelautoriteit en nadien diverse moties op het gebied van kansspelen op afstand aangenomen. In reactie op opmerkingen van de leden van de **CDA-fractie**, teken ik hierbij aan dat de regering met de voorgestelde regulering zo goed mogelijk invulling aan deze moties geeft. Ik onderken de risico's die de indieners van de moties willen mitigeren en heb de moties uiteraard vanuit dat perspectief bezien. Ik heb daarbij ook gekeken naar de Europeesrechtelijke aspecten van de moties en naar de mogelijke gevolgen voor de kanalisatie naar een verantwoord, beheerst en controleerbaar aanbod van de bestaande vraag van de Nederlandse speler naar kansspelen op afstand. Dit is immers waar het om gaat. In enkele gevallen is dat van invloed geweest op de wijze waarop uitvoering aan die moties wordt gegeven.

*Verslavingspreventie*

Het voorkomen van kansspelverslaving is een belangrijke doelstelling van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand. Op 22 maart 2012 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie[7] ter uitvoering van de motie-Schouten c.s.[8] aangegeven dat de regering er naar streeft het aantal risicospelers terug te dringen naar het niveau van 2005 en het aantal probleemspelers op ten hoogste op het niveau van 2011 te houden. Naar aanleiding van de motie-Rebel en Bruins Slot,[9] waarin de regering is verzocht zo spoedig mogelijk een actuele meting naar gokverslaving in relatie tot onlinekansspelen uit te voeren, is de huidige prevalentie van problematisch speelgedrag onder deelnemers aan online kansspelen onderzocht. Het rapport *Prevalentie van problematisch speelgedrag onder deelnemers aan online kansspelen* is op 17 juni 2015 met een beleidsreactie aan de Tweede Kamer gezonden.[10] Momenteel wordt een bredere nulmeting uitgevoerd ten behoeve van de monitoring en evaluatie van de effecten van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand. De resultaten van de nulmeting worden in de eerste helft van 2016 verwacht.

De voorgestelde regulering behelst onder meer een stevig verslavingspreventiebeleid, dat in nauwe samenwerking met deskundigen op het gebied van kansspelverslaving tot stand is gekomen en waarin de meest recente wetenschappelijke inzichten zijn verwerkt. Hierop ga ik in paragraaf 3.1 nader in. Van de vergunninghouder wordt verlangd dat hij zijn preventiebeleid in samenwerking met deskundigen op het gebied van kansspelverslaving implementeert en onderhoudt, waardoor ook in de toekomst de meest recente wetenschappelijke inzichten daarin kunnen worden verwerkt. Deskundigen zijn van oordeel dat dit de verslavingspreventie een stap verder brengt en hebben de hoop uitgesproken dat ook andere landen hierdoor gestimuleerd zullen worden om hun preventiebeleid te verbeteren. Met het voorgestelde preventiebeleid zal Nederland bij regulering van kansspelen op afstand hiermee ten opzichte van andere landen aan kop lopen.

Het voorgestelde preventiebeleid behelst een actieve zorgplicht voor de vergunninghouder. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand moet iedere speler aan de deur controleren, het speelgedrag van iedere speler monitoren en bij (ontluikend) risicovol

---

[7] Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.
[8] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 16.
[9] Kamerstukken II 2014/15, 24 077, nr. 337.
[10] Kamerstukken II 2014/15, 24 077, nr. 354.

speelgedrag volgens het getrapte preventiemodel interveniëren. Sluitstuk vormt het centraal register uitsluiting kansspelen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Kooiman c.s.,[11] waarin de regering is verzocht om ervoor te zorgen, bijvoorbeeld door deze verplichting op te nemen in de vergunningvoorwaarden, dat er één systeem komt met registratie van bezoekfrequentie, bezoekbeperkingen en entreeverboden voor alle huidige en toekomstige aanbieders van kansspelen en deze centrale database te laten beheren door de kansspelautoriteit. Op het centraal register uitsluiting kansspelen (het voorgestelde artikel 33h Wok) ga in paragraaf 5 van deze nota nader in.

De vergunninghouder wordt verplicht de speler op passende, duidelijke en begrijpelijke wijze te informeren over de risico's van kansspelverslaving, verantwoord speelgedrag en het door hem gevoerde verslavingspreventiebeleid, de in Nederland beschikbare verslavingszorg, en de mogelijkheden tot zelfuitsluiting. Hij zal de speler op iedere pagina van de kansspelsite toegang moeten verschaffen tot de site(s) van een of meer instellingen voor verslavingszorg, tot een voorziening waarmee de speler inzicht in zijn eigen speelgedrag krijgt en toegang tot een voorziening waarmee de speler zichzelf van deelname aan kansspelen kan uitsluiten. Bij elke afzonderlijke wervings- en reclameactiviteit moet hij de consument op voldoende zichtbare wijze wijzen op de risico's van onmatige deelneming aan kansspelen door middel van een slogan. Met deze uitgebreide informatieverplichtingen naar de consument wordt uitvoering gegeven aan de motie-Van Gent c.s.,[12] waarin de regering is verzocht bij vergunningverlening internetaanbieders te verplichten permanente waarschuwingen in beeld te brengen.

De vergunninghouder wordt met een opslag op de kansspelheffing verplicht een bijdrage te leveren aan een verslavingsfonds waaruit een bijdrage wordt geleverd aan de bestrijding van de kosten van de anonieme behandeling van kansspelverslaving en van onderzoek naar kansspelverslaving. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Van Gent c.s.,[13] waarin de regering is verzocht de wenselijkheid en haalbaarheid te onderzoeken van een door kansspelaanbieders te financieren fonds, waaruit de kosten van de behandeling van gokverslaafden gefinancierd kunnen worden. Op het verslavingsfonds (de voorgestelde wijziging van de artikelen 33e en 33f Wok) ga ik in paragraaf 4.3 van deze nota nader in.

Ik heb met interesse kennisgenomen van het rondetafelgesprek dat de Vaste Kamercommissie van Veiligheid en Justitie op 21 mei 2015 heeft georganiseerd en van de in dat kader verspreide gespreksnotities. Op de diverse vragen die naar aanleiding hiervan zijn gesteld, ga ik hierna in de daartoe geëigende paragrafen van deze nota nader in. Uit het rondetafelgesprek heb ik onder meer kunnen afleiden dat de voorgestelde maatregelen in het kader van verslavingspreventie in het algemeen positief werden ontvangen door de verschillende uitgenodigde deskundigen op dat gebied. Hun kanttekening dat het zeer wenselijk is dat de toekomstige vergunninghouders geanonimiseerde data ter beschikking stellen voor wetenschappelijk onderzoek naar kansspelverslaving heb ik ter harte genomen. Dit heeft mij ertoe gebracht daarvoor in de tweede nota van wijziging een voorziening te treffen (het voorgestelde vijfde lid van artikel 31m Wok).

[11] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 24.
[12] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 13.
[13] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 12.

*Toezicht en handhaving*

Het succes van de voorgestelde regulering is in belangrijke mate afhankelijk van de kanalisatie die uiteindelijk bereikt wordt. Daarnaast is uiteraard ook toezicht en handhaving door de kansspelautoriteit van belang. Met de leden van de **PvdA-fractie** meen ik dat een krachtig toezicht op de online kansspelmarkt en een goede handhaving van de kansspelregelgeving gewenst en noodzakelijk is. De kansspelautoriteit beschikt over de hiervoor benodigde kennis en ervaring van de digitale omgeving van kansspelen op afstand. Ook zal zij na regulering beschikken over voldoende bevoegdheden. Naast de bevoegdheden die haar als toezichthouder op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) al toekomen, bevat het voorliggende wetsvoorstel wezenlijke uitbreidingen van het bestuurlijke handhavingsinstrumentarium van de kansspelautoriteit.

Wat betreft het toezicht op de vergunninghouder wijs ik op vereisten als de verplichte keuring door een geaccrediteerde keuringsinstelling van het spelsysteem, de elektronische toegang van de kansspelautoriteit tot de elektronische middelen van het spelsysteem, de verplichting van de vergunninghouder om in Nederland een controledatabank met essentiële toezichtformatie te onderhouden, diens informatieverplichtingen naar de kansspelautoriteit en de financiële zekerheidstelling voor eventuele boetes en dwangsommen. Dit maakt toezicht en handhaving jegens de toekomstige vergunninghouders aanzienlijk minder complex dan de bestrijding van het resterende illegale aanbod.
Met name gezien de combinatie van keuringen van de spelsystemen, de bevoegdheid van de kansspelautoriteit om zich op afstand toegang te verschaffen tot (gegevens in) de primaire systemen van de vergunninghouder en de controledatabank in Nederland, heeft een vereiste om de servers in Nederland te plaatsen geen meerwaarde voor toezicht en handhaving door de kansspelautoriteit. De kansspelautoriteit deelt deze beoordeling. Aangezien zo'n vereiste aanzienlijke kosten met zich meebrengt, zou het slechts de kanalisatie in het geding brengen en tot onnodige lasten en regeldruk leiden.

In de strijd tegen de na regulering nog resterende illegale aanbieders is met name van belang de bindende aanwijzing (het voorgestelde artikel 34n Wok). Die biedt de kansspelautoriteit de mogelijkheid om tussenpersonen – waaronder reclame- en marketingbedrijven, betaal- en internetdienstverleners en platformproviders – te gelasten hun dienstverlening aan illegale aanbieders te staken en hen zo nodig te beboeten. Met dit instrument kan de bedrijfsvoering van de resterende illegale aanbieders zoveel mogelijk worden belemmerd, zodat voor hen geen renderend verdienmodel op de Nederlandse markt mogelijk is en zij op de Nederlandse kansspelmarkt worden gemarginaliseerd. Inherent aan het grensoverschrijdende illegale aanbod van kansspelen op afstand is echter dat het ook met de bindende aanwijzing nooit volledig kan worden bestreden. Met de regeling van de bindende aanwijzing wordt onder meer uitvoering gegeven aan de motie-Kooiman c.s.,[14] waarin de regering is verzocht ervoor te zorgen dat banken geen zaken doen met partijen die illegaal kansspelen op internet aanbieden.

Een beleid gericht op een zo hoog mogelijke kanalisatie, waardoor zo veel mogelijk aanbieders op grond van een Nederlandse vergunning gaan opereren en de resterende illegale aanbieders worden gemarginaliseerd, is onontbeerlijk voor de bestrijding van illegaal en onveilig online-

[14] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 14.

kansspelaanbod. Het op voorhand beperken van het aantal te verlenen vergunningen zal daarentegen averechts werken.

*Afdracht aan goede doelen*

Zorgen zijn ook geuit over mogelijke substitutie-effecten en daaruit voorvloeiende vermindering van de afdrachten van loterij-opbrengsten aan goede doelen. Ik onderschrijf het maatschappelijke belang van de afdrachten en heb begrip voor deze zorgen. Ik zie echter geen reden om aan te nemen dat regulering van kansspelen op afstand er toe zal leiden dat Nederlanders hun inleg bij de goede doelen loterijen voortaan zullen inzetten op online sportweddenschappen of online casinospelen.

Deelnemers aan goede doelen loterijen vormen in het algemeen een ander type speler dan de spelers die deelnemen aan kansspelen op afstand. Feitelijk bestaat er al jarenlang een Nederlandse markt voor kansspelen op afstand waarop honderdduizenden Nederlanders spelen, en van substitutie tussen online kansspelen en loterijen is tot dusverre niet gebleken. Ook in andere landen is de regulering van kansspelen op afstand niet ten koste gegaan van de loterijen. Aanbieders van goede doelen loterijen en aanbieders van online kansspelen als sportweddenschappen en casinospelen bedienen niet dezelfde markt. Het productaanbod blijft ook strikt gescheiden. De vergunninghouders zullen op grond van hun vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand geen (online) loterijen mogen aanbieden.

Om het maatschappelijke belang van de afdrachten van loterij-opbrengsten ook in de toekomst te verankeren, zal, zoals aangegeven in de brief van 11 juli 2014 over de herziening van het loterijenstelsel,[15] de positie van de goede doelenloterijen worden versterkt door meer ruimte te bieden voor innovatie van het loterij-aanbod en door verlaging van het minimale afdrachtpercentage van 50% naar 40% van de nominale waarde van de deelnamebewijzen.

## 2. Huidige situatie en de noodzaak van regulering kansspelen op afstand

Een groot en groeiend aantal mensen in Nederland neemt deel aan kansspelen op afstand. Zij genieten daarbij niet de hoge mate van bescherming tegen kansspelverslaving en fraude die de regering hen wil bieden. Het grensoverschrijdend karakter van deze, tot op heden illegale kansspelen maakt handhaving zeer complex. Door de massaliteit van de vraag en het aanbod is handhaving van het huidige (volledige) verbod illusoir, indien de speler geen veilig en legaal alternatief wordt geboden.

### 2.1. Marktomvang

*Marktomvang in aantallen spelers*

De vraag van de Nederlandse bevolking naar kansspelen op afstand in Nederland is sinds de jaren negentig sterk gegroeid en groeit nog steeds. Het aanbod groeit navenant. De afgelopen vijftien jaar zijn verschillende metingen gedaan naar de omvang van online kansspelen en het gokgedrag van Nederlanders. Door methodische verschillen lopen de schattingen sterk uiteen. De resultaten zijn door de kansspelautoriteit samengevat.[16] De meest recente schattingen naar het aantal online

---

[15] Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 135.

[16] Kansspelautoriteit, *Marktscan online kansspelen 2015; een analyse vanuit internationaal perspectief*, 18 augustus 2015, p. 21.

spelers variëren tussen 242.000 en 437.000. De leden van de **CDA-fractie** hebben er op gewezen dat ook gesproken is van circa een miljoen mensen die nu onbeschermd op internet deelnemen aan kansspelen. Dit aantal, zo antwoord ik op de daartoe strekkende vraag van deze leden, is inderdaad gebaseerd op het onderzoek dat TNS NIPO begin 2014 heeft uitgevoerd en waaruit blijkt dat 7% van de Nederlanders van 14 jaar of ouder een kansspelwebsite heeft bezocht die kansspel-achtige spelen aanbiedt.[17] Hieronder bevonden zich echter ook bezoekers van spelletjes- en spaarpuntensites.

*Marktomvang in brutospelresultaat*

De leden van de **PvdA-fractie** hebben er op gewezen dat een aantal sprekers tijdens het rondetafelgesprek meenden dat mogelijk sprake is van een markt met een jaarlijkse omzet van 500 tot 750 miljoen euro, althans meer dan de circa 250 miljoen euro waarvan tot op heden wordt uitgegaan. Ik heb op dit moment geen reden aan te nemen dat de marktomvang veel groter is dan circa 250 miljoen euro. Volgens de meest recente cijfers van H2 Gambling Capital[18] bedroeg de markt voor kansspelen op afstand in 2014, gemeten in brutospelresultaat, 235 miljoen euro. Deze online marktomvang is exclusief de e-commerce activiteiten van Nederlandse loterijen en de Lotto. Ik verwacht dat deze marktomvang, onafhankelijk van regulering, dus ook na regulering zal blijven groeien. Tot 2017 voorziet H2 Gambling Capital, dat uitgaat van regulering per 1 januari 2017, een gemiddelde jaarlijkse groei van ongeveer 12 procent van het brutospelresultaat. Dit betekent dat de markt voor kansspelen op afstand bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel in 2017 omstreeks 333 miljoen euro zou bedragen. Dit is een inschatting van de totale marktomvang, gekanaliseerde en ongekanaliseerde markt, van online kansspelen. Indien de marktomvang toch hoger zou blijken te zijn, zoals genoemde sprekers verwachten, benadrukt dit te meer het belang van regulering om het grote aantal Nederlandse consumenten dat die omzet genereert, te beschermen.

*Autonome groei*

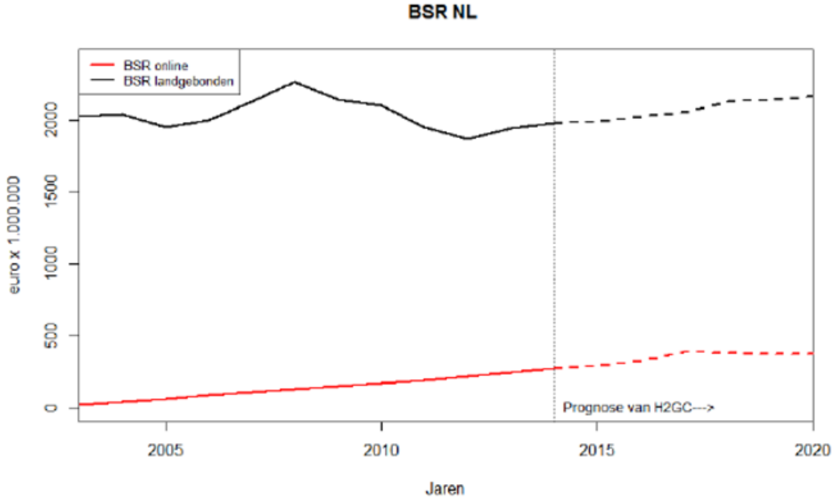
De verwachting is dat de vraag naar kansspelen op afstand met ongeveer 12% zal groeien, ongeacht de vraag of kansspelen op afstand al dan niet worden gereguleerd. De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd op basis van welke onderzoeken en data de regering meent dat het hierbij gaat om een autonome ontwikkeling, die ook plaats zal vinden indien kansspelen op afstand niet gereguleerd worden. De omvang van de illegale online kansspelmarkt, zo antwoord ik deze leden, is in 2011 onderzocht door Boston Consultancy Group. Deze schatte, net als de recente cijfers van H2 Gambling Capital, de verwachte groei van de online markt bij gelijkblijvende omstandigheden (zonder regulering van de online kansspelmarkt) op 12% per jaar. Figuur 1 toont de meest recente voorspelling van H2 Gambling Capital voor de omvang van de markt voor online en landgebonden kansspelen.[19] De voorspelling berust op de aanname dat vanaf 1 januari 2017 de markt feitelijk gereguleerd wordt. Tot 2017 voorziet H2 Gambling Capital voor landgebonden kansspelen een gemiddelde groei van het brutospelresultaat van 1,34%. Voor kansspelen op afstand bedraagt deze groei 12% in dezelfde periode. Het brutospelresultaat van de totale Nederlandse kansspelmarkt zal tot 2017 naar verwachting met 2,24% groeien.

---

[17] TNS-NIPO, *De weg naar legalisering. Diepteonderzoek online kansspelen*, 2014.
[18] Marktdata H2GC, 2 oktober 2015. http://www.h2gc.com
[19] Kansspelautoriteit, *Marktscan online kansspelen 2015; een analyse vanuit internationaal perspectief*, 18 augustus 2015.

Zoals te zien in onderstaande figuur (de rode lijn) verwacht H2GC dat de markt voor kansspelen op afstand tot 2018 verder groeit en daarna stabiliseert.

**Figuur 1 Bruto spelresultaat online en landgebonden kansspelmarkt in Nederland, prognose vanaf 2014 (bron: Marktanalyse ksa)**




*Groei ten gevolge van regulering*

De groei van de markt is, zoals gezegd, grotendeels autonoom en betreft een tendens die de afgelopen jaren reeds zichtbaar is geworden in de huidige, ongereguleerde markt. De markt voor kansspelen op afstand is in Nederland de afgelopen jaren sterk gegroeid. Het brutospelresultaat bedraagt momenteel naar schatting 250 miljoen euro tegenover ongeveer 52 miljoen euro in 2005. Deze autonome groei, die momenteel ongeveer 12 procent per jaar bedraagt, vindt plaats ondanks het illegale en ongereguleerde karakter van de markt. Ik kan daarom niet garanderen dat de markt na regulering niet verder zal groeien.

De leden van de **PvdA-**, **CDA-** en **ChristenUnie-fracties** hebben gevraagd naar de effecten van regulering op de groei van de markt voor kansspelen op afstand. De leden van de **PvdA-fractie** hebben zich bevreesd getoond dat regulering van kansspelen kan leiden tot meer deelname aan kansspelen. Een eenduidige relatie tussen regulering en marktgroei, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, is niet te geven. Niet is uit te sluiten dat regulering een tijdelijk en gering effect heeft op de marktgroei. Cijfers uit het buitenland geven een uiteenlopend beeld. In bepaalde landen, zoals Denemarken en Estland, leek de online markt in het jaar van regulering iets sterker te groeien dan op basis van de autonome groei te verwachten was, waarna de groei weer afzwakte tot het niveau van de autonome groei. In Spanje was een dergelijk korte-termijn echter niet zichtbaar. Voor de Nederlandse markt verwacht H2GC in het jaar van regulering – H2GC gaat hierbij uit van 2017 – een iets grotere stijging dan in voorafgaande jaren. Het gaat om een tijdelijke groei van ongeveer 2 tot 3 procent bovenop de verwachte autonome groei, die, naar H2GC verwacht, vanaf 2018 zal afzwakken.

Duidelijk is wel dat honderdduizenden Nederlanders, ondanks het feit dat kansspelen op afstand in Nederland tot op heden niet zijn gereguleerd, al jarenlang deelnemen aan kansspelen op afstand. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van het internet hebben deze spelers het online aanbod eenvoudig kunnen vinden. Nederlandse spelers zijn derhalve al bekend met de markt van kansspelen op afstand. Ik verwacht dan ook niet

dat regulering van kansspelen op afstand een sterk drempelverlagend effect heeft, zo antwoord ik de leden van de **ChristenUnie-fractie**. Daarbij komt dat in de voorgestelde regulering hoge eisen worden gesteld. Zo moeten spelers zich bijvoorbeeld identificeren en een spelersprofiel invullen, voordat zij kunnen deelnemen aan kansspelen op afstand, en zal de vergunninghouder het speelgedrag van de speler moeten monitoren en waar nodig daarin interveniëren. Dit kan in tegenstelling tot het illegale aanbod, waar de aanbieders zich niet aan strikte eisen houden, niet laagdrempelig worden genoemd.

Ik wijs er in dit verband op dat het grootste deel van de spelers recreatief deelneemt aan kansspelen, zonder dat zij of hun omgeving daarvan problemen ondervinden. Indien regulering onverhoopt leidt tot een beduidende toename in het aantal recreatieve spelers sta ik hier in zekere zin neutraal tegenover, mits dit niet leidt tot een beduidende toename van het aantal risico- en probleemspelers. Het kansspelbeleid is en blijft erop gericht de consument te beschermen tegen fraude, criminaliteit en kansspelverslaving. Verslavingspreventie is er op gericht te voorkomen dat een recreatieve speler zich ontwikkelt tot risico- of probleemspeler en zichzelf en zijn omgeving daardoor in moeilijkheden brengt. Feit is dat op dit moment al honderdduizenden Nederlanders deelnemen aan kansspelen op afstand en dat het zonder goede regulering niet mogelijk is deze spelers de gewenste bescherming te bieden.

*Groei van het aantal spelers*

De leden van de **CDA-fractie** hebben aangegeven er met enige verwondering kennis van te hebben genomen dat de regering neutraal staat tegenover een eventuele groei van het aantal recreatieve spelers, aangezien een gedeelte van de spelers zal doorgroeien naar risico- of probleemspelers. De regering heeft aangegeven neutraal tegenover een eventuele groei van het aantal recreatieve spelers te staan, indachtig het hogere belang van het voorkomen van kansspelverslaving en het bestrijden van illegaal aanbod. De regering staat niet neutraal tegenover een eventuele groei van het aantal risico- of probleemspelers. Daarom wordt de toekomstige vergunninghouders een strak verslavingspreventiebeleid voorgeschreven, dat aan bepaalde minimumeisen moet voldoen – waaronder voortdurende afstemming met en betrokkenheid van de verslavingszorg – en dat verder gaat dan de preventiemaatregelen die in de stelsels van andere lidstaten worden voorgeschreven. Op basis van internationaal onderzoek en recente inzichten uit de verslavingszorg zijn de meest effectieve maatregelen uit andere reguleringen gecombineerd met de voor Nederland unieke actieve zorgplicht tot een stevig preventiekader met een getrapt interventiemodel. Deze vergunningsvoorwaarden zijn er op ingericht om te voorkomen dat spelers opschalen van recreatief naar risico- of probleemspel. Dit staat in tegenstelling tot de huidige situatie, waarin de markt ook een groei kent en duizenden spelers niet beschermd worden tegen kansspelverslaving.

Evenals de aan het woord zijnde leden vind ik het belangrijk dat spelers niet doorgroeien naar risico- of probleemspelers. Daarom is monitoring van ontwikkelingen in de prevalentie van risico- en probleemspel belangrijk en doet het WODC momenteel onderzoek naar een evaluatiekader, waarmee de voorgenomen beleidswijzigingen kunnen worden geëvalueerd. Onderdeel hiervan is een (nul)meting. De verwachting is dat dit onderzoek in de eerste helft van 2016 wordt afgerond. Dit WODC onderzoek maakt het mogelijk het onderzoekswerk ten aanzien van de kansspelverslaving methodologisch te laten aansluiten bij eerdere onderzoeken uit 2005 en 2011. Hierdoor zijn vergelijkingen in de tijd beter mogelijk en kunnen trends worden gesignaleerd. Drie jaar na de inwer-

kingtreding van de Wet kansspelen op afstand zal een vervolgmeting plaatsvinden. Dit evaluatiekader biedt mijns inziens een belangrijke mogelijkheid om het kansspelbeleid te evalueren en in het bijzonder de mogelijkheid de effectiviteit van de verplichte maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving te monitoren.

Ik beschik niet over een uitputtende vergelijking met andere vormen van regulering waaraan onlosmakelijk veiligheids- en gezondheidsrisico's verbonden zijn, zoals gevraagd door de leden van de **CDA-fractie**. Het voorliggende wetsvoorstel behelst de regulering van kansspelen op afstand. Die moet op haar eigen merites worden beoordeeld. Voor een goede beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel zijn dan ook van belang de risico's die samenhangen met kansspelen op afstand en de maatregelen waarmee die het beste beteugeld kunnen worden. Andere producten brengen andere risico's met zich mee, die met andere maatregelen zo veel mogelijk moeten worden beheerst. Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** of de regering ook neutraal staat tegenover een toename van het aantal prostitueebezoekers antwoord ik dan ook dat deelname aan kansspelen op afstand en prostitueebezoek zeer andersoortige activiteiten zijn met andersoortige risico's die ook op andersoortige wijze moeten worden beheerst. Zij zijn niet goed te vergelijken.

In het verlengde hiervan antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd hoe de regering er tegenover staat indien uit een enquête zou blijken dat het aantal bezoekers aan landgebonden speelcasino's explosief is gestegen, dat ik neutraal sta tegenover een toename van het aantal recreatieve deelnemers aan landgebonden casinospelen, zolang de doelstellingen van het kansspelbeleid – bescherming van de speler tegen kansspelverslaving en fraude en bescherming van de samenleving als geheel tegen witwassen en andere vormen van criminaliteit – daarbij niet in geding komen. Bestedingspatronen van consumenten veranderen nu eenmaal. Ongeacht het al dan niet stijgende of dalende aantal spelers, moet de betrokken vergunninghouder de nodige maatregelen treffen om de risico's te beperken. Wat betreft het risico van kansspelverslaving heeft de vergunninghouder een zorgplicht om zoveel mogelijk te voorkomen dat iedere recreatieve speler die bij hem speelt, zich ontwikkelt tot een risico- of probleemspeler. De voorgestelde regulering voorziet daarom, zoals gezegd, in een stringent preventiebeleid voor vergunninghouders die risicovolle kansspelen op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's organiseren. De kansspelautoriteit zal bij haar toezicht veel aandacht besteden aan de vraag of vergunninghouders inderdaad preventief optreden bij signalen van onmatig speelgedrag bij spelers.

### 2.2. Handhaving

*Handhaving zonder regulering*

Louter intensivering van de handhaving van het verbod op het aanbieden van kansspelen op afstand, zonder de Nederlandse speler tegelijkertijd een legaal alternatief te bieden, is, zoals de meeste Europese lidstaten al hebben ingezien, geen realistisch alternatief voor regulering. De voorgestelde aanvullende bevoegdheden voor de kansspelautoriteit om het illegale aanbod te bestrijden, maken dat niet anders. Nederlandse spelers zullen zonder legaal alternatief immers in grote getale blijven ingaan op het illegale aanbod, dat door de massaliteit en het internationale karakter daarvan niet kan worden bestreden.
De kansspelautoriteit waarschuwt consumenten ook nu al voor de risico's van deelname aan illegale kansspelen op afstand. De leden van de **ChristenUnie-fractie**, die hebben gevraagd naar de wijze waarop de

kansspelautoriteit dit doet, antwoord ik dat de kansspelautoriteit hiervoor, afhankelijk van de content, diverse (sociale) mediakanalen gebruikt. Naast voorlichting over de risico's van deelname aan illegale kansspelen, bericht de kansspelautoriteit ook over relevante ontwikkelingen in het kansspeldomein, over sanctiebesluiten en over geldende wetgeving. Ook publiceert de kansspelautoriteit relevante onderzoeken.

De leden van de **ChristenUnie-fractie**, die hebben gevraagd hoeveel budget en fte thans jaarlijks beschikbaar is om illegale kansspelen te bestrijden, antwoord ik dat de afdeling toezicht van de kansspelautoriteit in 2013 en eind 2014 uit 9,2 fte respectievelijk 17,1 fte bestond.[20] Voor 2015 is de formatieve bezetting van 2014 gecontinueerd.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of de kansspelautoriteit, gelet op de financiële handhavingsmogelijkheden die in samenwerking met betalingsinstellingen mogelijk zijn, op dit moment beschikt over voldoende financiële expertise om handhavend op te treden. De kansspelautoriteit, zo antwoord ik deze leden, beschikt inderdaad over voldoende financiële expertise op het gebied van betalingen tussen spelers en illegale aanbieders. Zij volgt bijvoorbeeld geldstromen om de identiteit en locatie van illegale aanbieders te achterhalen. Deze aanbieders kunnen vervolgens op de lijst komen, die wordt gedeeld met betaaldienstverleners die zijn aangesloten bij het convenant met de kansspelautoriteit dat tot doel heeft het betalingsverkeer tussen consumenten en illegale online kansspelaanbieders te blokkeren. De kansspelautoriteit voorziet de betrokken betaaldienstverleners van een lijst met gegevens van illegale aanbieders, zodat deze betaaldienstverleners hun diensten aan deze aanbieders zullen weigeren of beëindigen.
De kansspelautoriteit zal haar financiële expertise voor de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand verder uitbreiden met het oog op de aanvullende bevoegdheden die in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen.

*Handhaving na regulering*

Door kansspelen op afstand te reguleren komen aanbieders die in staat en bereid zijn onder strikte voorwaarden een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te verzorgen, in aanmerking voor een vergunning. Hiermee wordt mogelijk gemaakt dat Nederlandse spelers kunnen ingaan op betrouwbaar en controleerbaar aanbod dat een hoge mate van bescherming tegen bijvoorbeeld kansspelverslaving biedt. Gestreefd wordt naar een hoge mate van kanalisatie (toeleiden van de speler naar legaal aanbod). Een hoge mate van kanalisatie heeft ook als voordeel dat de omvang van het illegale aanbod aanzienlijk afneemt, waardoor de kansspelautoriteit haar handhavingscapaciteit gerichter kan inzetten op het aanpakken van de resterende, kleinere groep illegale aanbieders.

Op de vraag van de leden van de **SP-fractie** hoe zeker het is dat na regulering slechts nog een kleine groep illegale aanbieders zal resteren, antwoord ik dat volstrekte zekerheid over de resterende illegale aanbieders na regulering niet kan worden gegeven. Wel ligt het voor de hand dat een hoge kanalisatiegraad van ten minste 80% van het door de Nederlandse speler gegenereerde brutospelresultaat met zich meebrengt, dat het aantal illegale aanbieders beperkt zal zijn. Ervaringen uit Denemarken laten zien dat de kanalisatie na verloop van jaren nog hoger wordt en het aantal illegale aanbieders afneemt. Bij een hoge kanalisatie kan de kansspelautoriteit haar handhavingscapaciteit effectiever inzetten door te focussen op de overgebleven illegale aanbieders. Met de

[20] Bron: bezetting afdeling handhaving van de kansspelautoriteit, Jaarverslag Kansspelautoriteit 2014.

aanvullende bevoegdheden uit het voorliggende wetsvoorstel kan zij de bedrijfsvoering van de illegale aanbieders zo moeilijk mogelijk maken, bijvoorbeeld door het voor dat aanbod essentiële betalingsverkeer met de spelers te verstoren.

## 3. Visie op kansspelen op afstand

### 3.1. Voorkomen van kansspelverslaving

Het voorkomen van kansspelverslaving is, zoals ik hiervoor in paragraaf 1.3 al aangaf, een belangrijke doelstelling van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand. De voorgestelde regulering behelst daarom onder meer een stevig verslavingspreventiebeleid, dat in nauwe samenwerking met deskundigen op het gebied van kansspelverslaving tot stand is gekomen en waarin de meest recente wetenschappelijke inzichten zijn verwerkt.

#### *3.1.1. Preventiebeleid*

*Betrokkenheid van deskundigen op het gebied van verslavingspreventie*

Het voorgestelde verslavingspreventiebeleid is ontwikkeld in nauwe samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingspreventie en -zorg van onder meer Jellinek, AGOG, Tactus Verslavingszorg, het Centrum voor Verantwoord Spelen, Novadic Kentron, Assissa, het verslavingsonderzoeksinstituut IVO en verslavingsdeskundigen van verantwoord opererende aanbieders van kansspelen op afstand, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** op hun vraag welke externe deskundigen zijn betrokken bij de ontwikkeling van onderhavig wetsvoorstel. Aangezien ik het belangrijk vind dat het wetsvoorstel wordt gedragen door deskundigen op het gebied van verslavingszorg, hebben deze experts een prominente rol gespeeld in de ontwikkeling van het verslavingspreventiebeleid dat in het voorliggende wetsvoorstel is verankerd. Verslavingszorg is niet alleen tijdens de consultatie, maar ook in het kader van bilaterale overleggen en diverse workshops, betrokken geweest. Hierdoor konden de meest recente en relevante wetenschappelijke bevindingen op het gebied van verslavingspreventie bij de ontwikkeling van het preventiebeleid worden betrokken.

De betrokkenheid van verslavingsdeskundigen uit zowel de verslavingszorg als uit de online kansspelsector waarborgde daarbij dat de juiste kennis vanuit de diverse invalshoeken bij elkaar kon worden gebracht. Bovendien heeft dit een goede basis gelegd voor de contacten tussen de sector en de verslavingszorg die blijvend – niet alleen bij de ontwikkeling van het preventiebeleid maar ook na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand – nodig zijn om het preventiebeleid van de toekomstige vergunninghouders zo optimaal mogelijk te laten werken, doordat de meest recente inzichten in dat beleid kunnen worden verwerkt en spelers met (ontluikend) problematisch speelgedrag efficiënt kunnen worden doorgeleid naar de verslavingszorg in Nederland.

Betrokkenheid van de kansspelsector bij de ontwikkeling, uitvoering en het onderhoud van het verslavingspreventiebeleid wordt ook door de niet aan kansspelaanbieders gelieerde verslavingsdeskundigen als noodzakelijk ervaren. Volledigheidshalve wijs ik de aan het woord zijnde leden er nog op dat het voorgestelde verslavingspreventiebeleid door de Nederlandse verslavingszorg, zoals ook bleek tijdens de rondetafelgesprekken, als positief wordt beoordeeld. De betrokkenheid van deskundigen verbonden aan verantwoord opererende online kansspelaanbieders vormt naar mijn mening dan ook geen risico voor het voorgestelde preventie-

beleid, maar juist een extra waarborg voor het goede functioneren daarvan.

De leden van de **ChristenUnie-fractie**, die hebben gevraagd naar de wetenschappelijke bevindingen waarop het voorgestelde preventiebeleid is gebaseerd en welke invloed die op dat beleid hebben gehad, wijs ik graag op het rapport *Advice on the framework for the prevention of problem gambling and addiction*,[21] waarin de relevante wetenschappelijke bevindingen met bronvermelding en aanbevelingen nader zijn uiteengezet. De deskundigen concludeerden dat het voorgestelde preventiebeleid een stevig en logisch kader voor verantwoord spelen vormt, dat recht doet aan de meest recente wetenschappelijke inzichten op het gebied van kansspelverslaving, dat voor de toekomstige vergunninghouders uitvoerbaar is en dat de voorgestelde regulering de verslavingspreventie een stap verder brengt. Zij hebben de hoop uitgesproken dat ook andere landen hierdoor gestimuleerd worden hun preventiebeleid te verbeteren.

Eén van de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport heeft betrekking op blijvend contact tussen vergunninghouder en de Nederlandse verslavingszorg. Daarom worden vergunninghouders verplicht hun verslavingspreventiebeleid op te stellen en te onderhouden in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg. Ik ben een groot voorstander hiervan, aangezien de kwaliteit van het preventiebeleid op die manier zo goed mogelijk wordt geborgd. De kansspelautoriteit zal dit contact uit hoofde van haar wettelijke taak verder faciliteren met periodiek overleg tussen zorg en aanbieders. Ook moet het verslavingspreventiebeleid aansluiten op de actuele stand van het Nederlandse stelsel van verslavingszorg.

Verder wordt als gevolg van een aanbeveling uit het rapport het zogenaamde getrapte preventiemodel in regelgeving opgenomen. Dit houdt in dat de vergunninghouder in het kader van zijn actieve zorgplicht moet beschikken over preventiebeleid, waarin hij rekening houdt met de volgende stappen: het informeren van de speler over het aangeboden kansspel en de daaraan verbonden risico's, het verschaffen aan de speler van inzicht in diens speelgedrag, het observeren en analyseren van het speelgedrag en het interveniëren bij risicovol speelgedrag.

Bij de ontwikkeling van het preventiebeleid hebben deskundigen aangegeven dat het van belang is dat rekening wordt gehouden met de zwaarte en intensiteit van verschillende preventiemaatregelen en dat de voorzieningen worden toegespitst op (de behoeften van) verschillende soorten spelers (recreatieve, risico- en probleemspelers). Een recreatieve speler heeft bijvoorbeeld meer behoefte aan informatie over specifieke spelen en de risico's hiervan, terwijl een risicospeler maatregelen moet worden aangeboden om zijn speelgedrag onder controle te houden. De gekozen interventiemethode moet altijd maatwerk zijn en rekening houden met de specifieke omstandigheden en de persoonlijke situatie van de speler. Bij die keuze wordt in ieder individueel geval ook de historie van het speelgedrag betrokken.

Wat betreft de informatievoorziening richting de speler is de aanbeveling gedaan om maatregelen in te voeren die het verantwoord spelen versterken, zoals het ter beschikking stellen van een zelftest, het aanbrengen van een eenvoudige link naar hulpverlening, het moeten aanmaken van een eigen spelersprofiel, de aanwezigheid van een klok, de mogelijkheid van zelfuitsluiting bij de vergunninghouder zelf en bij alle

[21] Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6.

andere legale aanbieders van risicovolle kansspelen. Ook deze aanbevelingen ondersteun ik. Zij worden daarom overgenomen en in de lagere regelgeving uitgewerkt.

Het personeel van de toekomstige vergunninghouders dat zorg draagt voor de monitoring van het speelgedrag en het geven van feedback aan de speler, moet deskundig zijn. Dit houdt in dat zij professioneel zijn getraind in het herkennen van signalen van kansspelverslaving, het voeren van motiverende gesprekken met spelers om zo inzicht te krijgen in de reden van bepaald speelgedrag en om spelers te bewegen het speelgedrag te matigen en zo nodig hulp te zoeken. Ook zal de vergunninghouder ter uitvoering van de aanbevelingen moeten beschikken over een helpdesk en een klachtenprocedure.

Uit overleggen met de verslavingszorg is gebleken dat voor de groep jongvolwassenen in de leeftijdscategorie van 18 tot 24 jaar een aparte benadering gewenst is. Jongvolwassenen zijn kwetsbaar voor het ontwikkelen van risicovol speelgedrag. Kansspelaanbieders moeten daarom ook specifiek op deze groep gericht preventiebeleid formuleren. Daarbij moet, zo antwoord ik de leden van de **ChristenUnie**-fractie, in ieder geval worden gedacht aan eerdere interventie in het speelgedrag dan bij spelers van 24 jaar of ouder. Ook moet het contact met jongvolwassenen aansluiten bij de belevingswereld van deze groep (bijvoorbeeld door de communicatie met de jongvolwassen speler te beginnen via een webchat).

Als gevolg van een zorgvuldig ontwikkelproces op basis van de *best practices* van andere landen en goed overleg met deskundigen op het terrein van verslavingszorg, is het voorgestelde pakket aan preventiemaatregelen uniek in Europa. Het stelt de bescherming van de speler voorop en verschaft hem een zeer hoog niveau van bescherming. Er is mij veel aan gelegen deze aanpak te doen slagen.

### *3.1.2. Kwantitatieve doelstellingen*

De leden van de **ChristenUnie-fractie**, die hebben gevraagd of reductie van kansspelverslaving het belangrijkste doel van dit wetsvoorstel is, antwoord ik dat het realiseren van de doelstellingen van het kansspelbeleid in de veranderde, gedigitaliseerde samenleving van Nederland voorop staat. Het tegengaan van kansspelverslaving is een van de belangrijkste daarvan. Daarnaast is regulering ook van belang om de consumentenbelangen van de speler te beschermen, criminaliteit – als fraude, oplichting, witwassen en financiering van terrorisme – te voorkomen en om illegaliteit te bestrijden. Wat betreft de reductie van kansspelverslaving, verwijs ik naar de brief van 22 maart 2012[22] met de beleidsreactie op het rapport «Gokken in Kaart 2011». Daarin heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie uitvoering gegeven aan de motie-Schouten[23] waarin de regering is verzocht om een reëel voorstel voor een streefcijfer voor het terugbrengen van het aantal kansspelverslaafden en risicospelers. Destijds is als streven gesteld het aantal risicospelers terug te dringen naar het niveau van 2005 en het aantal probleemspelers ten hoogste op het niveau van 2011 te houden.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden naar de andere mogelijkheden die zijn overwogen om reductie van kansspelverslaving te bereiken, antwoord ik dat het enige alternatief om reductie van kansspelverslaving te bereiken een dekkingsgraad van 100% bij de bestrijding van illegale

[22] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 16.
[23] Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25.

aanbieders zou zijn. Dit is realistisch noch uitvoerbaar en ik zie daarom geen reële alternatieven om kansspelverslaving te reduceren, anders dan door kanalisatie waardoor verantwoord opererende aanbieders met een deugdelijk preventiebeleid gaan voorzien in een zo groot mogelijk deel van de vraag van de honderdduizenden Nederlanders naar kansspelen op afstand.

*Actuele metingen naar aanwezigheid van kansspelverslaving*

Mede naar aanleiding van de motie-Rebel en Bruins-Slot[24] is besloten het WODC een actuele meting naar kansspelverslaving te laten uitvoeren. Doel van het onderzoek is om in een kort tijdsbestek inzicht te verkrijgen in welke mate kenmerken van kansspelverslaving aanwezig zijn bij deelnemers aan *short odds* online kansspelen, en wat de verdeling is van deelnemers aan online kansspelen in recreatieve, risico- en probleemspelers.
De leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd of het juist is dat voor het WODC-onderzoek slechts een groep van 509 respondenten is onderzocht. Ook hebben zij gevraagd waarom er niet voor is gekozen om interviews af te nemen met behandelaars uit de anonieme hulpverlening, zoals de stichting Anonieme Gokker Omgeving Gokkers (AGOG).
Ten behoeve van het onderzoek, zo antwoord ik deze leden, heeft TNS-NIPO een panelstudie uitgevoerd. TNS-NIPO beschikt over een panel van 125.439 personen in 61.176 huishoudens. TNS-NIPO heeft voor het onderzoek 1.118 respondenten opnieuw benaderd, die in een eerdere screening in juni 2014 te kennen hadden gegeven in de afgelopen twaalf maanden aan online kansspelen te hebben deelgenomen. Na selectie op basis van het inclusiecriterium[25] resteerde een netto respons van 509 respondenten. Naast deze panelstudie is een inventarisatie onder behandelaars van kansspelverslaafden uitgevoerd. Daarbij is zowel gekeken naar kwantitatieve data in de vorm van de laatste jaarrapportage van Stichting Informatievoorziening Zorg, als ook naar kwalitatieve data in de vorm van interviews met behandelaars. Interviews zijn gehouden met behandelaars werkzaam bij acht verschillende verslavingszorginstellingen in Nederland, waaronder een verslavingszorginstelling die momenteel op zichzelf staande anonieme online kansspelverslavingsbehandelingen aanbiedt. De benaderde experts zijn gespecialiseerd in het stellen van klinische diagnoses betreffende kansspelverslaving. Vanwege de relatief korte doorlooptijd van het onderzoek was de mogelijkheid tot het uitvoeren van diepgaande analyses beperkt. Hierdoor is ook het aantal interviews met behandelaars uit de verslavingszorg beperkt.

Het is de leden van de **CDA-fractie** opgevallen dat 40% van de deelnemers aan online kansspelen poker speelt, waarvan 5% à 9% is aan te merken als risicospeler en 1% à 6% als probleemspeler. De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of deze uitkomsten aanleiding vormen om in het preventiebeleid nader aandacht te besteden aan poker. Ook hebben zij gevraagd welke onderdelen van de meting extra aandacht behoeven in verslavingspreventiebeleid.
Ik antwoord de aan het woord zijnde leden dat het voorgestelde preventiebeleid van toepassing is op alle kansspelen op afstand, en dat daarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen poker, andere casinospelen en sportweddenschappen. Bij verslavingspreventie gaat het om het gedrag van de speler en niet om het spel. Het speelgedrag moet worden

[24] Kamerstukken II 2014/15, 24 077, nr. 337.
[25] Het inclusiecriterium houdt in dat respondenten in het afgelopen jaar wel eens hebben deelgenomen aan betaalde *short odds* kansspelen via het internet, zoals kansspelautomaten, poker, casinospelen, bingo, het wedden op draf- en rensport en het wedden op sportwedstrijden.

gemonitord. Indien het speelgedrag van een recreatieve speler zich dreigt te ontwikkelen naar risicovol gedrag, moet worden ingegrepen. Dit geldt ongeacht de vraag of die speler pokert, bingo speelt of wedt op sportwedstrijden.

*Data ten behoeve van onderzoek*

Houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand worden op grond van artikel 4a van de Wok in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen verplicht een verslavingspreventiebeleid te ontwikkelen, te implementeren en te onderhouden dat aan een aantal minimumeisen moet voldoen. Zij moeten dat preventiebeleid implementeren en onderhouden in samenwerking met deskundigen op het gebied van de verslavingszorg, zodat blijvend gewaarborgd is dat recente wetenschappelijke inzichten op dit gebied snel in de praktijk worden gebracht. De wetenschap op het gebied van kansspelverslaving is echter nog volop in ontwikkeling. In de virtuele omgeving waarin kansspelen op afstand worden georganiseerd worden veel elektronische data vergaard over onder meer de persoonskenmerken (zoals leeftijden) van de spelers, hun speelpatronen en hun reacties op interventies door de vergunninghouders.
De leden van de **CDA-fractie** hebben gewezen op de inbreng van de medewerkers van de Vrije Universiteit Amsterdam, de Universiteit van Amsterdam en de European Gaming & Betting Association die tijdens de rondetafelgesprekken hebben gewezen op het belang van het delen van data met verslavingsinstellingen. De aan het woord zijnde leden hebben aangegeven het een gemiste kans te vinden als het wetsvoorstel niet zou worden benut om anonieme geaggregeerde speelgegevens van aanbieders ter beschikking te stellen aan onderzoeksinstanties op het gebied van verslavingszorg.
Ik ben het eens met de aan het woord zijnde leden en met de leden van de **PvdA-fractie** die hier eerder naar vroegen, dat dergelijke data van belang zijn voor wetenschappelijk onderzoek en daarmee voor de ontwikkeling van nieuwe wetenschappelijke inzichten in problematisch speelgedrag en van op de speler toegespitste interventiemethoden om de ontwikkeling van recreatief naar een problematisch speelgedrag zo veel mogelijk te voorkomen. In de praktijk stellen enkele verantwoord opererende aanbieders dergelijke gegevens al op vrijwillige basis ter beschikking aan de wetenschap. Eerder gaf ik bij deze leden aan vergunninghouders, gelet op de privacy-gevoeligheid van speelgegevens, niet bij voorbaat te willen verplichten tot het delen van gegevens.[26] Tegelijkertijd ben ik van mening dat de wetenschap op dit terrein nog volop in ontwikkeling is en daarbij niet gebaat is bij afhankelijkheid van de bereidwilligheid van een enkele aanbieder, maar dat verstrekking door alle vergunninghouders ten behoeve van dergelijk onderzoek gewenst is, indien voorzien is in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Daarom ben ik het met de aan het woord zijnde leden eens dat het voorliggende wetsvoorstel goed kan worden benut om alle online vergunninghouders te verplichten, onder voorwaarden, gegevens beschikbaar te stellen voor onderzoek naar kansspelverslaving. Ik denk daarbij onder meer aan persoonskenmerken (zoals leeftijden) van de spelers, hun speelpatronen en hun reacties op interventies door de vergunninghouders. In bijgaande tweede nota van wijziging is een dergelijke verplichting opgenomen in het vijfde lid van artikel 31m Wok.

[26] Kamerstukken II 2014–2015, 33 996, nr. 6.

### 3.1.3 Overige aspecten

*Regionale verschillen in prevalentie van kansspelverslaving*

In oktober 2014[27] heeft de kansspelautoriteit provinciale verschillen vastgesteld in de prevalentie van kansspelverslaving in 2013. Daarnaast is ook in meergenoemde nulmeting die ter uitvoering van motie-Rebels en Bruins Slot in 2015 is uitgevoerd,[28] vastgesteld dat regionale verschillen bestaan in het geschatte percentage cliënten van verslavingszorginstellingen dat deelneemt aan online kansspelen. De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd naar een beoordeling hiervan, antwoord ik dat ik met belangstelling kennis heb genomen van de schattingen van deze beoordelaars. Tegelijkertijd constateer ik ook dat uit het onderzoek naar voren komt dat deze professionals aangeven dat het moeilijk is precies aan te geven welk deel van hun cliënten deelneemt aan online kansspelen.
De geconstateerde regionale verschillen doen echter niets af aan de uitgangspunten en de validiteit van het voorgestelde verslavingspreventiebeleid, zoals ik dat hiervoor heb beschreven. De vergunninghouder moet immers ten aanzien van iedere speler, ongeacht waar deze woont, uitvoering geven aan dezelfde zorgplicht. Het individuele speelgedrag van de speler staat centraal en vormt het uitgangspunt op basis waarvan de vergunninghouder moet interveniëren of niet. Zo moeten vergunninghouders bij alle spelers die tekenen van risicovol of problematisch spelgedrag vertonen, in het speelgedrag interveniëren. De woonplaats van de speler is daarbij niet relevant. Woonplaats zegt immers niets over de vraag of, en zo ja met welke middelen, in het concrete geval moet worden geïntervenieerd. In de geconstateerde regionale verschillen zie ik dan ook geen aanleiding om hier anders over te denken.

*Verslaving in Denemarken*

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of de regering niet te lichtvaardig omgaat met het Deense onderzoek, waaruit blijkt dat het aantal kansspelverslaafden in Denemarken sinds 2006 is vertienvoudigd en dat het aantal kansspelverslaafde jongeren in dat land de afgelopen vier jaar met 350% is toegenomen. Ook hebben zij gevraagd naar de stand van zaken in het onderzoek dat de Deense Minister van Financiën hiernaar heeft laten uitvoeren.
Ik antwoord de aan het woord zijnde leden dat ik het door de Deense Minister van Financiën aangekondigde onderzoek met belangstelling afwacht, omdat het onderzoek waaruit de stijging van het aantal kansspelverslaafden in Denemarken zou blijken, een aantal belangrijke methodologische beperkingen kent. De survey is uitgevoerd door het Centre for Ludomani – een private instelling voor onderzoek naar kansspelverslaving – met als doel aan te tonen dat een nieuwe gedegen nationale studie naar het aantal kansspelverslaafden in Denemarken nodig is.

Ten eerste zijn de uitkomsten van de survey gebaseerd op een zeer kleine steekproef van slechts 1000 respondenten, waarvan ongeveer 15 respondenten kenmerken vertonen van problematisch spelgedrag. De resultaten kennen dan ook een aanzienlijke foutmarge en het is onzeker is hoeverre het onderzoek zich leent voor vergelijking met eerdere studies naar kansspelverslaving in Denemarken.

[27] Marktscan 2013; analyse van de Nederlandse kansspelmarkt.
[28] D.E. de Bruin, mr. M.J. Labree, *Prevalentie van problematisch speelgedrag onder deelnemers aan online kansspelen,* Utrecht, CVO – Research & Consultancy, 2015, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 24 077, nr. 354.

Daarnaast ziet het onderzoek op de periode van 2006 tot 2014. Deze lange periode laat het niet toe om fluctuaties in het aantal kansspelverslaafden toe te wijzen aan een specifieke gebeurtenis, zoals de regulering van kansspelen op afstand in Denemarken. Een stijging van het aantal hulpzoekenden na regulering kan immers ook betekenen dat probleemspelers de weg naar de hulpverlening beter weten te vinden, doordat zij beter met de mogelijkheden van hulpverlening bekend zijn of doordat zij in toenemende mate door de kansspelaanbieders worden doorverwezen naar de hulpverlening. Verslavingsproblematiek kan hierdoor meer zichtbaar zijn geworden.

Dit neemt uiteraard niet weg dat ik het met de aan het woord zijnde leden eens ben dat ontwikkelingen in het aantal kansspelverslaafden nauwlettend in de gaten moeten worden gehouden. In Denemarken wordt nader onderzoek verricht door The Danish National Centre for Social Research. Naar verwachting wordt het onderzoek in de zomer van 2016 afgerond. Niet alleen houd ik het verloop van het onderzoek van de Deense Minister en de ontwikkelingen op het gebied van kansspelverslaving in Denemarken nauwlettend in de gaten, maar ook zullen de ontwikkelingen in Nederland na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand worden gemonitord en binnen drie jaar worden geëvalueerd.

*De situatie in Australië*

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd om een reactie op de wijze waarop men in Australië is omgegaan met de regulering van kansspelen op afstand. Met name hebben zij gevraagd of het juist is dat de Australische regering deze markt na regulering heeft geprobeerd in te perken en dat dit niet eenvoudig is gebleken, op welke blokkades men is gestuit en welke lessen hieruit voor Nederland kunnen worden getrokken. Ook de leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd om een reactie op de ontwikkeling in Australië.

Australië, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, kent sinds de invoering van de federale *Interactive Gambling Act 2001* (IGA) in beginsel een totaalverbod op kansspelen op afstand. Op dat totaalverbod is een uitzondering gemaakt voor online weddenschappen en online loterijen. De afgelopen jaren heeft de Australische regering het functioneren van de IGA beoordeeld, als gevolg waarvan in 2012 enkele aanbevelingen zijn gedaan, namelijk a) het verbieden van online kansspelaanbieders zonder vergunning, b) het publiceren van illegale online kansspelaanbieders op een zwarte lijst door de Australische Communicatie en Media Autoriteit (ACMA) waarbij de consument geadviseerd wordt niet te spelen bij desbetreffende kansspelaanbieders en geïnformeerd wordt over de risico's van deelname aan illegale aanbod, c) het opleggen van bestuurlijke sancties voor het aanbieden van illegale kansspelen «georganiseerd» vanuit Australië en d) het bieden van een «safe harbour» voor financiële instellingen die vrijwillig financiële transacties blokkeren tussen Australische consumenten en niet-vergunde online kansspelaanbieders. Door een wijziging in de Australische regering zijn deze aanbevelingen niet geïmplementeerd.
De Australische regering heeft in 2014 aangekondigd de handhaving ten aanzien van illegale online kansspelen uit te willen breiden. Daarbij is zij echter gestuit op een aantal uitdagingen. Zo bleek het lastig medewerking te verkrijgen van het land waar de illegale aanbieders gevestigd zijn, aangezien de kansspelen in dat andere land als legaal worden beschouwd (ontbreken van dubbele strafbaarheid). Daarnaast behoort het aanpakken van illegaal (buitenlands) aanbod van kansspelen niet tot de prioriteit van de Australische politie. Bovenstaande heeft tot gevolg dat tot op heden nog geen illegale (buitenlandse) online aanbieders zijn vervolgd.

Onlangs heeft de Australische regering aangekondigd de effectiviteit van de IGA op het gebied van de bestrijding van illegale kansspelen die vanuit het buitenland op afstand worden aangeboden, te willen evalueren. Gezocht wordt naar effectievere maatregelen om illegale kansspelen op afstand te bestrijden.[29] Gelet op bovengenoemde uitdagingen ten aanzien van de handhaving van illegale online kansspelen en gelet op ervaringen van andere landen waarin online kansspelen reeds zijn gereguleerd is het maar zeer de vraag of Australië zal slagen in het vinden van effectievere maatregelen om het grensoverschrijdend illegale online aanbod tegen te gaan. Alleen intensivering van de handhaving van het verbod op het aanbieden van illegale kansspelen op afstand zonder de speler tegelijkertijd een legaal alternatief te bieden, is zoals de meeste Europese lidstaten al hebben ingezien, immers geen realistisch alternatief voor regulering.

## 3.2. De relatie met het bestaande vergunningenstelsel

### *3.2.1. Substitutie en afdrachten aan goede doelen*

De leden van de **VVD**-, **PvdA**-, **CDA**-, **D66**- en **ChristenUnie**-**fracties** hebben vragen gesteld over het risico dat de regulering van kansspelen op afstand zal leiden tot een terugloop van de inkomsten van de loterijen en bijgevolg tot een vermindering van de afdrachten aan goede doelen. Hierbij wordt verwezen naar uitspraken gedaan door de voorzitter van het Goede Doelen Platform tijdens het rondetafelgesprek op 21 mei 2015, dat een dergelijk substitutie-effect, veroorzaakt door de legalisering van kansspelen op afstand, zich zou hebben voorgedaan in Denemarken. Ik antwoord de aan het woord zijnde leden, dat een vergelijking met de Deense markt, waar een terugloop is geconstateerd van de inkomsten voor goede doelen, niet goed mogelijk is.

Ten eerste kan de huidige Nederlandse markt worden gekarakteriseerd als een meer volwassen markt. Door het grensoverschrijdende karakter van internet bestaat er, ondanks het ontbreken van regulering, feitelijk al jaren een Nederlandse markt voor kansspelen op afstand waarop honderdduizenden Nederlanders spelen.
Daarnaast is de organisatie van loterijen in Denemarken voorbehouden aan de monopolist Danske Spil, die bij opening van de online kansspelmarkt ook een vergunning verkreeg om kansspelen op afstand aan te bieden. Uit recente jaarverslagen van Danske Spil blijkt dat dit bedrijf zich intensief is gaan richten op het aanbieden van kansspelen op afstand. Sinds regulering in 2012 namen de loterij-inkomsten af, maar steeg het brutospelresultaat van het concern als geheel. De dalende loterijinkomsten worden ruimschoots gecompenseerd door de sterke stijging van de inkomsten uit online kansspelen. In tegenstelling tot de inkomsten uit loterijen, hoeft het bedrijf over de inkomsten uit online kansspelen geen afdrachten te doen aan goede doelen. Danske Licens Spil, de online tak van Danske Spil, verwierf vervolgens een marktaandeel van 60% op de online kansspelmarkt. In tegenstelling tot de Deense loterijmarkt kent de Deense online markt wel concurrentie. Volgens diverse experts is dit reden geweest voor Danske Spil om zich meer te focussen op online kansspelen dan de loterijmarkt, waar het nog een positie moest verwerven.
Ik kan geen uitspraak doen over het handelen van Danske Spil, zo antwoord ik de leden van de **VVD-fractie**, die hebben gevraagd of Danske Spil haar eigen loterijspelers actief heeft aangezet om de winst die zij maken bij loterijspelen direct online in te zetten bij onder andere de

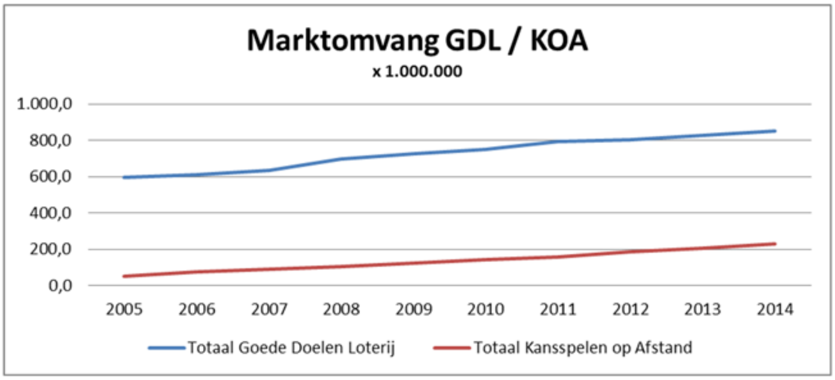
[29] «Australia Online Gambling», Gambling Compliance, 25 september 2015.

eigen casinospelen, waardoor de afdrachten aan goede doelen zijn gedaald. Een oordeel hierover is aan de Deense kansspelautoriteit.

Het feit dat Dankse Spil een monopoliepositie op de Deense loterijmarkt heeft, zorgt er wel voor dat andere partijen niet kunnen profiteren van de markt die Danske Spil eventueel laat liggen. Ik deel de mening van de leden van de **VVD-fractie** dat het zorgen voor concurrentie op de loterijmarkt waarschijnlijk tot gevolg heeft dat de
afdrachten aan goede doelen zullen groeien dan wel gelijk blijven. Het kabinet heeft met de brief over de herijking van het loterijstelsel van 11 juli 2014 aan de Kamer laten weten op behoedzame wijze per 1 januari 2017 ruimte te willen bieden aan nieuwe initiatieven op het gebied van landelijke goede doelen loterijen, onder de voorwaarde dat deze afdragen aan doeleinden van algemeen nut die breed maatschappelijk draagvlak in Nederland genieten.

Ten derde heb ik geconstateerd dat het bruto spelresultaat van de Deense loterijmarkt al sinds 2008, dus al ruim vóór de regulering van online kansspelen in Denemarken, een dalende trend laat zien. Een causaal verband tussen de dalende inkomsten voor goede doelen en de openstelling van de Deense online kansspelmarkt is daarmee niet voor de hand liggend, zo antwoord ik de leden van de **ChristenUnie-fractie**.

Het risico op een substitutie-effect als gevolg van de regulering van kansspelen op afstand, is klein. Zoals gezegd, bestaat er door het grensoverschrijdende karakter van internet feitelijk al jarenlang een Nederlandse markt voor kansspelen op afstand, waarop honderdduizenden Nederlanders spelen. In 2014 was de marktomvang naar schatting 235 miljoen euro, een stijging van 205 miljoen euro ten opzichte van 2003. In dezelfde periode is de totale omzet van de goede doelen loterijen[30] met bijna 340 miljoen euro gestegen tot 850 miljoen euro in 2014. Onderstaande grafiek toont de ontwikkeling van online kansspelen in brutospelresultaat en de omzet van de goede doelen loterijen in Nederland over de afgelopen tien jaar.




Beide deelmarkten gaan in tegen de algemeen dalende trend van kansspelen in Nederland. De totale markt voor kansspelen is in dezelfde periode namelijk gedaald met ongeveer 1,3 miljard euro. De enige conclusie uit deze cijfers is dat goede doelen loterijen, ondanks een dalende totaalmarkt en de opkomst van kansspelen op afstand, in Nederland floreren.

Ook wijs ik de aan het woord zijnde leden op de meest recente marktanalyse van de kansspelautoriteit, waarin wordt geconcludeerd dat de

[30] De Bank Giro, de Sponsor Loterij en de Postcode Loterij.

loterijenmarkt in het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen de afgelopen dertien jaar is gegroeid, en dat de dalingen van de loterijinkomsten in Denemarken en Italië niet corresponderen met de openstelling van de online kansspelmarkt in die landen. Mogelijk speelt de opkomst van online kansspelen een rol, maar het is onwaarschijnlijk dat er een causaal verband bestaat tussen de openstelling van de online kansspelmarkt en de dalingen in loterijinkomsten.[31]

Ik zie dan ook geen aanleiding, zo antwoord ik de leden van de **D66-fractie**, om nadere scenario's ten aanzien van mogelijke substitutie-effecten uit te werken. Nederland is een van de laatste Europese lidstaten die online kansspelen reguleert, en in andere lidstaten is substitutie niet aangetoond. De ontwikkelingen ten aanzien van de afdrachten aan goede doelen worden gemonitord en zullen uiteraard betrokken worden bij de evaluatie van dit wetsvoorstel.
Uit het feit dat sommige spelers zowel online als offline spelen, kan geen substitutie worden afgeleid. Voor ondersteunend onderzoek verwijs ik de leden van de **CDA-** en de **SP-fracties** naar het APE-rapport van 2012, waarin geconcludeerd wordt dat onderzoek naar substitutie-effecten binnen de offline loterijmarkt voor Nederland ten hoogste beperkte effecten laat zien.[32]

Mocht onverhoopt toch sprake blijken te zijn van enige substitutie zal worden bezien of, en in hoe verre, aan houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand een afdrachtspercentage aan sport en goede doelen verplicht moet worden gesteld. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om een daartoe strekkende regeling, mocht die onverhoopt toch nodig zijn, snel en zonder verdere wetswijziging in te voeren.

Voorts hebben de leden van de **VVD-fractie** gevraagd of de regering verwacht dat gecontroleerde uitbreiding in Nederland zal leiden tot meer afdrachten aan goede doelen, zoals dat in Zweden en het Verenigd Koninkrijk is gebleken. De voornemens ten aanzien van de herijking van het loterijstelsel zijn ingegeven door de wens de beleidsdoelstellingen in het kansspeldossier op een meer passende wijze te realiseren. De verplichte afdracht aan algemeen belang zal daarbij behouden blijven. De afdrachten van de loterijen zijn immers van groot belang voor de maatschappij. De jurisprudentie van het Hof van Justitie laat een dergelijke verplichte afdracht ook toe. Verhoging van de afdrachten kan echter geen beleidsdoelstelling zijn. Het is slechts een positief neveneffect van het beleid. De regering verwacht dat de gecontroleerde uitbrieding ruimte biedt voor nieuwe initiatieven op de markt voor goede doelen loterijen, waardoor de afdrachten aan het algemeen belang naar verwachting gelijk blijven of toenemen.
De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of de instelling van een minimum afdrachtspercentage indien de situatie daar in de toekomst aanleiding toe geeft, dan niet te laat komt, gelet op de misgelopen inkomsten en gevolgen voor goede doelen projecten. Ik antwoord deze leden dat ik, zoals gezegd, geen aanleiding zie om substitutie tussen goede doelen loterijen en de online kansspelmarkt aan te nemen. Ik verwacht dus niet dat goede doelen projecten als gevolg van de regulering van kansspelen op afstand substantiële inkomsten zullen mislopen. De ontwikkelingen op de Nederlandse kansspelmarkt worden echter wel nauwlettend in de gaten gehouden en betrokken bij de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand drie jaar na inwerkingtreding. Naar mijn mening is een dergelijke evaluatie het juiste moment tot een

[31] Marktscan 2015, p. 58.
[32] APE (2012), pagina 45.

eventueel minimum afdrachtspercentage te besluiten en is dat niet te laat. Om een eventuele keuze voor een dergelijke afdracht zonder vertraging te operationaliseren, is in het wetsvoorstel reeds voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een minimum afdrachtspercentage in te stellen.

Voornoemde leden hebben ook gevraagd of in het geval van het instellen van een minimum afdrachtspercentage over de betreffende periode alsnog een afdracht wordt geheven bij vergunninghouders over de geboekte totaalwinst ten bate van de goede doelen en de sport. Ik acht een degelijke terugwerkende kracht onwenselijk omdat dit zich moeilijk verenigt met de rechtszekerheid die geboden wordt aan vergunninghouders van kansspelen op afstand die zich conform de Nederlandse eisen hebben gedragen. Daarnaast zou het instellen van afdrachtsverplichting met terugwerkende kracht betekenen dat vergunninghouders geconfronteerd worden met grote financiële onzekerheid, waardoor een vergunning in Nederland mogelijk minder interessant is. Dit gaat ten koste van de kanalisatie.

De voorgestelde regulering van kansspelen op afstand met hoge eisen aan de toekomstige vergunninghouder, diens aanbod en de exploitatie van de vergunning strekt tot gecontroleerde expansie van het legale kansspelaanbod. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd wat hiermee bedoeld wordt. Ik doel hiermee, zo antwoord ik deze leden, op een aan strikte voorwaarden verbonden (gecontroleerde) uitbreiding van het legale kansspelaanbod (expansie), waarmee de aan kansspelen verbonden risico's voor de samenleving als geheel en voor de speler in het bijzonder op samenhangende wijze worden beheerst, om spelers aan tot nog toe verboden en ongereguleerde kansspelen in controleerbare circuits te kanaliseren.
Het begrip «gecontroleerde expansie» is ontleend aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Die schrijft niet voor op welke wijze een dergelijke beheerste uitbreiding van het legale aanbod moet plaatsvinden of met welke maatregelen de aan kansspelen verbonden risico's moeten worden beteugeld. Meer in het bijzonder volgt uit die jurisprudentie niet dat gecontroleerde expansie van het legale kansspelaanbod slechts aanvaardbaar is, indien het aantal vergunninghouders op voorhand wordt beperkt tot een of enkele aanbieders. Wel volgt uit die jurisprudentie onder meer dat uitbreiding van het kansspelaanbod niet is toegestaan als die er uitsluitend op is gericht meer inkomsten te genereren of als die de huidige Nederlandse vergunninghouders beschermt tegen concurrentie van aanbieders uit andere lidstaten.

### *3.2.2. Het alternatieve voorstel van het Goede Doelen Platform*

De leden van de **CDA**-, **D66**- en **ChristenUnie-fracties** hebben vragen gesteld over een alternatief voorstel voor de regulering van kansspelen op afstand dat het Goede Doelen Platform (GDP) presenteerde tijdens het rondetafelgesprek. Dit voorstel komt op hoofdlijnen overeen met het model zoals dat in België bestaat: een stelsel met een beperkt aantal vergunningen dat bovendien de huidige aanbieders van landgebonden kansspelen in een voorrangspositie plaatst. Een dergelijk stelsel is sterk af te raden, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. De toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft in zijn brief van 4 mei 2012 in reactie op de motie Van Toorenburg[33] al aangegeven geen voorstander te zijn van het Belgische stelsel. In de nota naar aanleiding van het verslag[34] zijn de praktische en juridische bezwaren tegen een dergelijk

[33] Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25.
[34] Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, pp. 58–60.

stelsel uitgebreid nader toegelicht, maar ik maak graag van de gelegenheid gebruik deze bezwaren hieronder nogmaals uiteen te zetten. Het alternatieve plan is juridisch kwetsbaar en stuit in de praktijk op aanzienlijke uitvoeringsproblemen. Daarnaast zou het alternatieve plan zoals voorgesteld door het GDP op aanzienlijke uitvoeringsproblemen stuiten.

Voordat ik hieronder in ga op de verschillende kwetsbaarheden van het alternatieve plan, benadruk ik ook graag dat een dergelijk stelsel bovenal niet nodig is. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt een behoedzame aanpak nagestreefd. De toetredingsdrempels liggen hoog. Wat betreft het voorkomen van kansspelverslaving liggen deze drempels hoger dan in andere lidstaten. Alleen geschikte en betrouwbare aanbieders komen in aanmerking voor een vergunning. Bij de ontwikkeling van de voorgestelde regulering zijn de risico's van kansspelen op afstand voor de doelstellingen van het kansspelbeleid terdege onderkend en zijn passende maatregelen getroffen om die risico's zoveel mogelijk te beperken. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de *best practices* uit andere lidstaten en bij de aanbevelingen van de Europese Commissie op het terrein van online kansspelen. De voorgestelde regulering bevat de nodige maatregelen voor het nalevingstoezicht door de kansspelautoriteit, waaronder de verplichte keuring van het spelsysteem door een geaccrediteerde keuringsinstelling, de rechtstreekse toegang voor de kansspelautoriteit tot de primaire systemen van de vergunninghouder en het vereiste van controledatabank in Nederland. De voorgestelde regulering voorziet verder in monitoring en evaluatie van de Wet kansspelen op afstand en de specifieke maatregelen die getroffen worden om de risico's te beperken. Er is dus sprake van een behoedzame en weldoordachte regulering van het kansspelaanbod dat met de passende voorzorgsmaatregelen is omkleed.

*Europeesrechtelijke kwetsbaarheid*

Het alternatieve voorstel voor kansspelen op afstand is juridisch uiterst kwetsbaar omdat een aantal voorgestelde maatregelen niet onderbouwd kan worden in het kader van het Europeesrechtelijke beginsel van het vrij verkeer van diensten. Ik noem in dit verband onder meer de voorwaarde dat de toekomstige online vergunninghouder tevens zou moeten beschikken over een landgebonden kansspelinrichting. Ik noem ook de bevoorrechting van de zittende vergunninghouders ten opzichte van nieuwe toetreders (uit zowel Nederland als uit andere lidstaten) door de vergunningverlening aan alleen de huidige Nederlandse vergunninghouders met uitsluiting van andere aanbieders tenzij die een overeenkomst hebben gesloten met een Nederlandse vergunninghouder. Beperkingen van het vrije dienstenverkeer binnen de Unie moeten voldoen aan de voorwaarden die het Hof van Justitie heeft geformuleerd. De beperking moet voldoende rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang. Zij moet geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, mag niet verder gaan dan daarvoor nodig is, en moet in overeenstemming zijn met de algemene rechtsbeginselen van het Unierecht en met de grondrechten van het Handvest. Het plan zoals voorgesteld door GDP is niet geschikt om de doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren, met name aangezien lichtere en beter werkende maatregelen voorhanden zijn om deze doelstellingen wel te realiseren. Het veilig stellen van de belangen van toezicht, handhaving en verslavingspreventie kunnen beter worden geborgd met de voorgestelde regulering dan met de maatregelen zoals gepresenteerd in het alternatieve voorstel.

Beperkingen van het vrije dienstenverkeer moeten zonder discriminatie worden toegepast.[35] Als Nederlandse aanbieders in de praktijk makkelijker een vergunning kunnen krijgen dan buitenlandse aanbieders, voldoet het stelsel niet aan het non-discriminatiecriterium. Het voorzorgsbeginsel maakt dat niet anders; het verlangt dat bij de in het kader van dat beginsel genomen maatregelen niet wordt gediscrimineerd en het mag niet worden toegepast als een vorm van verkapt protectionisme.[36]
Uit het rondetafelgesprek bleek dat de beperkingen in het alternatieve plan hoofdzakelijk lijken te zijn ingegeven door economische motieven, namelijk de wens om de afdrachten aan goede doelen veilig te stellen. In dit verband wijs ik er op dat economische motieven volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie niet behoren tot de dwingende redenen van algemeen belang die ter rechtvaardiging van beperking van vrije dienstenverkeer kunnen worden ingeroepen.[37] Dit betekent dat een beperking van het vrije dienstenverkeer die louter is ingegeven door de wens om belastinginkomsten, de afdrachten aan goede doelen, of de continuïteit, financiële stabiliteit of rendement op investeringen veilig te stellen, niet is toegestaan.

De door het GDP aangeleverde expert-opinie waarin wordt geconcludeerd dat het alternatieve voorstel Europeesrechtelijk houdbaar zou zijn, gaat op dergelijke kwetsbaarheden niet in.

*Uitvoering en handhaafbaarheid*

Daarnaast miskent het GDP de handhaafbaarheid van het door hen voorgestelde model. Naar verwachting zal de kansspelautoriteit meer handhavingscapaciteit nodig hebben voor een stelsel met een op voorhand beperkt aantal vergunningen ten opzichte van een open stelsel. Een succesvolle kanalisatie houdt in dat de grote meerderheid van de Nederlandse spelers de weg naar het betrouwbare en legale aanbod heeft gevonden, en dat de omvang van het illegale aanbod aanzienlijk is afgenomen, waardoor de kansspelautoriteit haar handhavingscapaciteit gericht kan inzetten op het aanpakken van de resterende, kleiner groep illegale aanbieders.

Voor zover het alternatieve voorstel van het GDP met het vereiste van een landgebonden kansspelaanbod in Nederland tot doel heeft het aantal vergunningen te beperken, wijs ik er op dat de bestaande regulering van de goede doelen loterijen (artikel 3 Wok) en de speelautomaten (Titel VA Wok) geen op voorhand beperkt aantal vergunningen kent. Alleen al gelet op de ruim 280 speelautomatenhallen in Nederland zouden er onder het alternatieve voorstel ten minste 280 online vergunningen verleend kunnen worden.

Hierna ga ik in paragraaf 4.2.1 nader in op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een stelsel waarin het aantal te verlenen vergunningen op voorhand tot een bepaald maximum is beperkt.

---

[35] Bijvoorbeeld HvJ EG 6 november 2003, zaak C-243/01 (Gambelli), punt 65 en HvJ EU 6 maart 2007, zaak C-338/04 (Placanica), punt 49.

[36] Zie ook de Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM(2000) 1 definitief.

[37] Bijvoorbeeld HvJ EG 6 november 2003, zaak C-243/01 (Gambelli), punt 61, HvJ EU 15 september 2011, zaak C-347/09 (Dickinger en Ömer), punt 55, HvJ EU 30 april 2014, zaak C-390/12 (Pfleger), punt 54, en HvJ EU 11 juni 2015, zaak C-98/14 (Berlington Hungary), punt 60.

*Voorzorgsmaatregelen*

Ik ben het uiteraard wel met de leden van de **D66-fractie** eens dat behoedzaam reguleren centraal moet staan. Het voorliggende wetsvoorstel kent een behoedzame aanpak, maar dan op een andere manier dan op voorhand het aantal vergunningen te beperken. Het stelt een open stelsel met strikte eisen – zowel aan de toelating van aanbieders tot de Nederlandse markt als tijdens de exploitatie van de vergunning – voor. Door deze strikte eisen komen alleen geschikte en betrouwbare aanbieders in aanmerking voor een vergunning. Hiermee wordt kwaliteit als maatstaf gehanteerd in plaats van kwantiteit.

Bij de ontwikkeling van de voorgestelde regulering zijn de risico's van kansspelen op afstand voor de doelstellingen van het kansspelbeleid terdege onderkend en zijn passende maatregelen getroffen om die risico's zoveel mogelijk te beperken. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de *best practices* uit andere lidstaten en bij de aanbevelingen van de Europese Commissie op het terrein van online kansspelen. De voorgestelde regulering voorziet verder in monitoring en evaluatie van de Wet kansspelen op afstand en de specifieke maatregelen die getroffen worden om de risico's te beperken. Er is dus sprake van een behoedzame weldoordachte regulering van het kansspelaanbod dat met de passende voorzorgsmaatregelen is omkleed.

Ook wijs ik er nog op dat het voorzorgsbeginsel waarnaar in het alternatieve plan wordt verwezen, niet impliceert dat de genomen maatregelen niet in verhouding hoeven te staan tot het nagestreefde beschermingsniveau of dat bij de toepassing van die maatregelen zou mogen worden gediscrimineerd. Het voorzorgsbeginsel mag niet worden toegepast als een vorm van verkapt protectionisme.[38]

*Onderkenning van maatschappelijk belang van goede doelen*

Bij de ontwikkeling van de voorgestelde regulering zijn ook de mogelijke gevolgen voor het loterijenstelsel onderzocht. Het alternatieve plan zegt uit te gaan van de erkenning van het maatschappelijke belang van de afdracht van loterijgelden aan goede doelen. De regering onderkent dit belang ten zeerste en heeft ook maatregelen aangekondigd om de positie van de goede doelenloterijen te versterken en de afdracht van loterijgelden veilig te stellen. De aan het alternatieve plan ten grondslag liggende gedachte dat regulering van kansspelen op afstand zonder meer zal leiden tot verlaging van de omzet van de goede doelen loterijen en daarmee van de afdrachten aan goede doelen, deelt de regering echter niet. Hoewel substitutie-effecten op voorhand niet met volledige zekerheid kunnen worden uitgesloten, kan evenmin worden aangetoond dat deze daadwerkelijk zullen intreden. Uit de tijdens het ronde tafelgesprek gepresenteerde cijfers van de Deense loterijen blijkt een dergelijk effect niet. De aangetoonde omzetdaling van loterijen na de regulering van kansspelen op afstand in Denemarken is niet meer dan de continuering van een al jaren eerder ingezette daling die niet in verband kan worden gebracht met de regulering van kansspelen op afstand. Ook de ontwikkelingen op het gebied van de afdrachten aan goede doelen zullen in het kader van de behoedzame aanpak worden gemonitord en geëvalueerd.

[38] Zie ook de Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM(2000) 1 definitief.

### *3.2.3. Draf- en rensport*

Het kabinet heeft de Kamer bij brief van 14 juli 2014[39] in het licht van de voorgenomen modernisering van het kansspelbeleid geïnformeerd over de herijking van het loterijstelsel. De periode tot 2017 zal worden benut om tot een nadere visie op het loterijstelsel te komen, in het bijzonder ten aanzien van de monopolie vergunningen. Het kabinet heeft eveneens aangegeven ervoor te kiezen om per 2017 ruimte te willen bieden aan nieuwe initiatieven op het gebied van goede doelen loterijen. Aangekondigd is dat tot dat moment het bestaande gunningsbeleid wordt voortgezet en de kansspelautoriteit zal worden gevraagd de bestaande vergunningen opnieuw aan de zittende vergunninghouders te verlenen. In het licht van deze ontwikkelingen is de (enige) vergunning voor het organiseren van een totalisator begin 2015 inderdaad opnieuw voor twee jaar aan Sportech Racing B.V. verleend, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**. Op grond van de haar verleende vergunning draagt Sportech jaarlijks 2,5% van de opbrengsten uit weddenschappen af aan de Stichting NDR ten behoeve van de instandhouding van de draf- en rensport. Daarnaast – dus buiten de wettelijke en vergunningsvoorwaarden – sluit Sportech voor elke vergunningsperiode een samenwerkingsovereenkomst met de Stichting NDR af voor het organiseren van de koersen en het gebruik van de renbanen en dergelijke. Het kansspelbeleid is er overigens op gericht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, consumenten te beschermen en fraude en criminaliteit tegen te gaan. Met het oog op het realiseren van die doelstellingen is gekozen voor de huidige vergunninghouder. Het beleid is er niet op gericht om de Stichting NDR een zo sterk mogelijke onderhandelingspositie te bezorgen bij het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst met het oog op de door haar te verrichte uitvoeringshandelingen.

Het vorige kabinet heeft in de Beleidsvisie kansspelen van 19 maart 2011[40] het streven uitgesproken naar de invoering van transparante gunning van loterij- en aanverwante vergunningen per 2015. In eerdergenoemde brief van 14 juli 2014 heeft het kabinet, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** op hun vraag naar duidelijkheid over de datum waarop een transparante aanbestedingsprocedure zal plaatsvinden, met betrekking tot de modernisering van (de verschillende onderdelen van) het kansspelbeleid echter aangegeven voor een behoedzame en gefaseerde aanpak te kiezen, waarbij, vanwege de huidige onwenselijke situatie dat Nederlanders bij niet-vergund online aanbod zonder waarborgen spelen, de prioriteit wordt gelegd bij de regulering van kansspelen op afstand en de herijking van het loterijstelsel wordt vooruitgeschoven naar een later moment deze kabinetsperiode.

## 4. Maatregelen op grond van het wetsvoorstel kansspelen op afstand

### 4.1. Reikwijdte kansspelen op afstand

*Techniek-neutraliteit*

De Nederlandse samenleving digitaliseert snel. De verscheidenheid aan elektronische middelen om op afstand te kunnen communiceren is groot en voortdurend aan snelle verandering onderhevig. De verschillende vormen van mediagebruik van de Nederlander benaderen elkaar steeds meer. Zo wordt televisie ook via internet gekeken. De kansspelmarkt speelt hierop in en de ontwikkelingen in deze sector gaan dan ook snel. De

[39] Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 134.
[40] Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124.

wetgever moet snel en adequaat kunnen inspelen op toekomstige (technologische) ontwikkelingen om de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid ook op langere termijn te kunnen blijven waarborgen. Om kansspelen op afstand duurzaam te kunnen reguleren en daarmee ook een duurzame kanalisatie naar het veilige en legale aanbod te kunnen bereiken, is de definitie van kansspelen op afstand in het voorliggende wetsvoorstel techniek-onafhankelijk geformuleerd. Naast internet is televisie slechts een van de media waarmee kansspelen op afstand kunnen worden georganiseerd.

In dit verband zijn nadere vragen gerezen over kansspelaanbod via een open televisiezender. Aanbieders die televisie willen gebruiken voor hun interactieve kansspelaanbod, moeten onverkort voldoen aan dezelfde eisen die worden gesteld aan aanbieders die alleen het internet gebruiken. Dit betekent onder meer dat zij de identiteit van de spelers moeten vaststellen en verifiëren, de spelers de nodige informatie moeten verstrekken over het kansspelaanbod en de risico's van kansspelverslaving en dat zij het speelgedrag van iedere speler moeten monitoren en waar nodig daarin interveniëren. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat de spelers een spelersprofiel moeten invullen, een verificatiebetaling moeten doen en zich voor de daadwerkelijke deelname aan het interactieve kansspel aan de hand van unieke identificator moeten aanmelden. Het gebruik van televisie voor het aanbieden van interactieve kansspelen vereist daarom het gebruik van een tablet, een smartphone of een andere computer die een dergelijke interactie tussen de aanbieder en de speler mogelijk maakt. Ook vergt het de nodige tijd voor de speler om zich in te schrijven en aan te melden.

Met het oog op de snelle technologische veranderingen, onder meer op het gebied van de media, komt het mij voor dat het stellen van strikte eisen aan de aanbieders van kansspelen op afstand, ongeacht het gebruikte communicatiemiddel, de consument beter beschermt dan het verbieden van één specifiek medium.

Dit neemt niet weg dat bij bepaalde vormen van telecommunicatie, zoals televisie, een meer op maat gesneden beperking nodig kan zijn om de doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren. Daarom kunnen in de gedelegeerde regelgeving hierover nadere regels worden gesteld.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de wijze waarop de regering voornemens is invulling te geven aan de motie-Segers c.s., waarin haar is verzocht te blijven voorkomen dat een open tv-zender gokprogramma's kan uitzenden. Ik ben het met de indieners van die motie eens, zo antwoord ik hen, dat het onwenselijk zou zijn, indien gokkanalen in het open televisie netwerk zouden ontstaan. Televisie heeft nog steeds een aanzienlijk bereik, waardoor minderjarigen en andere kwetsbare groepen massaal en ongevraagd in aanraking zouden kunnen komen met kansspelen op afstand. Ik acht een zekere beperking van het gebruik van dit medium bij het organiseren van kansspelen op afstand daarom gepast.

De vraag is echter welke beperking in dit verband het meest passend is om de consument te beschermen. Zoals ik al eerder heb aangegeven,[41] ben ik op dit moment niet overtuigd van de noodzaak van een volledig verbod van aanbod op televisie. Omdat televisie nog steeds een aanzienlijk bereik heeft, ben ik voornemens het aanbieden van kansspelen op afstand via de televisie alleen toe te staan tussen 23.00 uur en 06.00 uur. Dit is een aanvullende beperking ten aanzien van het aanbieden van kansspelen op afstand via het internet.

[41] Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, p. 73–74.

Ik wijs er in dit verband op dat Spanje en het Verenigd Koninkrijk, waar aanbod van kansspelen via televisie is toegestaan, ook tijdblokken hanteren en alleen uitzendingen in de late avond en nacht toestaan. In België en Denemarken worden dergelijke beperkingen niet gesteld, maar in deze landen worden nauwelijks kansspelen via televisie aangeboden omdat daar slechts beperkte vraag naar is. Dit heeft er ook in België en Spanje toe geleid dat het aanbod via televisie feitelijk veelal plaatsvindt in dat deel van de uitzendtijd waar de kijkdichtheid zeer laag is (na 23.00 uur).

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** hoe deze benadering zich verhoudt tot de motie-Segers c.s., antwoord ik dat ik de wens van de Kamer zeer serieus neem. Zoals gezegd, ben ik het volkomen eens met de indieners van die motie dat het ontstaan van gokzenders onwenselijk is, maar ik ben vooralsnog tot een andere beoordeling gekomen van de vraag welke beperking in dit verband het meest passend zou zijn.

Het convenant dat de kansspelautoriteit met diverse mediapartijen heeft gesloten, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden voorts, heeft geen betrekking op de motie Segers c.s. Die motie strekt tot het voorkomen van legale gokkanalen op open televisiezenders, terwijl het convenant met de mediapartijen is gericht op de bestrijding van (televisie)reclames van illegale aanbieders van kansspelen op afstand. Televisiereclame voor kansspelen op afstand is iets anders dan het organiseren van dergelijke kansspelen op televisie. Met het oog de vereiste kanalisatie meen ik dat het vergunninghouders, onder strikte voorwaarden, toegestaan moet zijn om reclame te maken. Deze voorwaarden behelzen onder meer dat reclames alleen tussen 19.00 uur en 06.00 uur mogen worden uitgezonden en niet gericht mogen zijn op jongeren onder de 24 jaar. Het toestaan van reclame-uitingen van legale aanbieders en het verbieden en tegengaan van reclame-uitingen van illegale aanbieders is een belangrijk wapen in geleiden van de speler naar een gereguleerd, betrouwbaar, verantwoord en controleerbaar aanbod. Het convenant tussen de kansspelautoriteit en mediapartijen is een belangrijke stap hierin. Door de samenwerking met diverse grote mediapartijen kan de kansspelautoriteit effectief reclame voor illegale kansspelen op afstand tegengaan, terwijl legale aanbieders, onder strenge voorwaarden, wel in staat zijn om op televisie reclame te maken voor hun producten.

*Passend en attractief aanbod spelaanbod*

Het kansspelaanbod van de toekomstige vergunninghouders moet in het belang van de gewenste kanalisatie voldoende aantrekkelijk zijn voor de speler om hem van het illegale aanbod van kansspelen op opstand weg te houden en hem naar het legale aanbod te geleiden. Daarom worden (alleen) die spelsoorten gereguleerd die van belang zijn voor de kanalisatie.

De leden van de **CDA-fractie** hebben er op gewezen dat blijkens de recente WODC meting 40% van de online spelers poker speelt en 49% wedt op sportwedstrijden, en hebben hieruit geconcludeerd dat 89% van de online spelers zich met dit type spelen bezighoudt. Hun vraag of dit aanleiding vormt om de gereguleerde kansspelen te beperken tot deze spelsoorten, beantwoord ik ontkennend. De aan het woord zijnde leden concluderen terecht dat poker en sportweddenschappen een zeer groot deel vormen van de totale Nederlandse vraag naar kansspelen op afstand. Om die reden worden deze spelsoorten in ieder geval gereguleerd. Uit genoemde percentages kan echter niet worden geconcludeerd dat aan 89% van de huidige Nederlandse vraag naar kansspelen op afstand zou worden voldaan, indien alleen poker en sportweddenschappen zouden

worden gereguleerd. Spelers beperken hun deelname aan kansspelen immers vaak niet tot één spelsoort. Menig online pokerspeler neemt ook deel aan online sportweddenschappen. Deelnemers aan online poker en online sportweddenschappen nemen ook deel aan andere online kansspelen. Zo wordt blijkens onderzoek van H2GC ruim 30% van het totale Nederlandse brutospelresultaat van kansspelen op afstand gegenereerd door deelname aan casinospelen. Hoewel sportweddenschappen en poker in Nederland de populairste vormen van kansspelen op afstand zijn, zijn er duizenden spelers die daarnaast of uitsluitend deelnemen aan (andere) casinospelen. Indien deze spelsoorten niet gereguleerd zouden worden, zullen deze spelers aangewezen blijven op illegaal aanbod dat niet gecontroleerd wordt en niet verantwoord en betrouwbaar is.

#### *4.2.1 Aantal vergunningen*

De leden van de **PvdA-fractie** hebben zorgen geuit over het feit dat het aantal vergunningen in het voorliggende wetsvoorstel niet op voorhand tot een bepaald maximum is beperkt. Zij hebben aangegeven dat een beperking van het aantal vergunningen en daarmee een beperking van het vrije dienstenverkeer in Europa gerechtvaardigd kan worden door de dwingende redenen van algemeen belang dat het totaal aantal online spelers door regulering niet mag groeien, dat het aantal risico- en probleemspelers in de hand moet worden gehouden en dat de kansspelautoriteit bij machte moet zijn om te kunnen handhaven.

Ik heb begrip voor de zorgen van deze leden. Daarom heb ik de lat in het voorliggende wetsvoorstel hoog gelegd. Alleen geschikte en betrouwbare partijen die voldoen aan de hoge eisen en de Nederlandse speler een hoge mate van bescherming kunnen bieden, kunnen voor een vergunning in aanmerking komen.
Ik vind dat de toekomstige vergunninghouders moeten worden geselecteerd op hun kwaliteit. Door te selecteren op het voldoen aan hoge eisen, onder meer op het gebied van verslavingspreventie, kan de kansspelautoriteit aanbieders die in staat zijn hun kansspelaanbod op een beheerste, verantwoorde en controleerbare wijze overeenkomstig de Nederlandse regelgeving aan te bieden, onderscheiden van de aanbieders die dat niet kunnen. Beperking van het aantal vergunningen voor kansspelen op afstand draagt hier niet aan bij.

Indien op basis van specifieke ramingen al een bepaald aantal vergunningen kan worden vastgesteld dat voor Nederland als «toereikend» kan worden aangemerkt, betekent dit nog niet dat de belemmering van het vrije dienstenverkeer daarmee gerechtvaardigd is. Daarvoor moet ook kunnen worden beargumenteerd dat die beperking van het aantal vergunningen een geschikt instrument is om de doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren, dat niet verder gaat dan nodig is om dat te bereiken.

Daarbij komt dat, ook indien al een bepaald aantal vergunningen kan worden vastgesteld dat voor Nederland «toereikend» zou moeten zijn, een verdelingsmechanisme en verdelingscriteria moeten worden ontwikkeld, waarmee de hoogst mogelijke kanalisatiegraad, dat immers de doelstelling van de regulering van kansspelen op afstand is, kan worden bereikt. Verdeling van de schaarse vergunningen op basis van het marktaandeel van de aanvrager zou betekenen dat alleen de huidige marktleiders, uiteraard voor zover die aan de hoge eisen voldoen, voor een vergunning in aanmerking zouden komen, en dat de huidige Nederlandse vergunninghouders, ook indien zij aan dezelfde hoge eisen zouden voldoen, buiten de boot zouden vallen. Dat acht ik niet nodig,

omdat alle aanbieders die in aanmerking willen komen voor een vergunning, aan dezelfde hoge eisen – onder meer op het gebied van verslavingspreventie en controleerbaarheid – moeten voldoen.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben aangegeven dat de beperkte capaciteit van de kansspelautoriteit beperking van het aantal vergunninghouders rechtvaardigt. Ik wijs deze leden er op dat toezicht en handhaving jegens vergunninghouders aanzienlijk minder complex is en daardoor minder beslag legt op de handhavingscapaciteit van de kansspelautoriteit dan de bestrijding van illegaal aanbod van kansspelen op afstand. Een hoge kanalisatiegraad is daarom ook van belang in het kader van toezicht en handhaving. Een beperking van het aantal vergunningen dat verleend kan worden, heeft tot gevolg dat bepaalde aanbieders die aan de hoge eisen voldoen, toch niet voor een vergunning in aanmerking kunnen komen. Dit is niet in belang van de kanalisatie en daarmee ook niet in het belang van de handhaving.

Bovendien kost het gunningproces bij een beperkt aantal vergunningen meer capaciteit van de kansspelautoriteit. Niet alleen zal moeten worden getoetst of aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan, maar ook moet een procedure worden ontwikkeld en geïmplementeerd en moeten criteria worden opgesteld op basis waarvan de verdeling van de vergunningen plaatsvindt. Dit is in de praktijk zeer lastig en vatbaar voor juridische procedures, zoals ook blijkt uit de huidige situatie in Duitsland waarin slechts 20 vergunningen voor alleen sportweddenschappen beschikbaar waren. In paragraaf 1.2 heb ik reeds aangestipt dat het parlement en de regering van Hessen (verantwoordelijk voor de verdeling van de vergunningen) om die reden dan ook hebben aangegeven in te zien dat het stelsel met een beperkt aantal vergunningen niet bijdraagt aan verslavingspreventie en de speler onnodig het illegale circuit injaagt. Hessen wil de kwantitatieve beperking tot 20 vergunningen voor online sportweddenschappen daarom vervangen door een open stelsel met kwalitatieve beperkingen zoals een verplicht spelersprofiel, de mogelijkheid van zelfuitsluiting en een centraal register uitsluiting kansspelen. Bovenstaande toont aan dat onvoldoende kan worden volgehouden waarom bij een wettelijk gemaximeerd aantal vergunningen sommige vergunningaanvragers buiten de boot vallen, terwijl zij wel aan alle voorwaarden voldoen. Het gaat bij de verlening van deze vergunningen bovendien niet om de verdeling van een naar zijn aard schaars goed.

Daarnaast lijkt het mij ook niet goed mogelijk om op een zich snel ontwikkelende internationale markt als die van kansspelen op afstand op voorhand precies vast te stellen hoeveel vergunninghouders met welk kansspelaanbod noodzakelijk zouden zijn voor een duurzame regeling die voorziet in voldoende passend en attractief kansspelaanbod om de speler in Nederland naar het gereguleerde, legale aanbod te geleiden. Indien dat op voorhand beperkte aantal te verlenen vergunningen te hoog wordt ingeschat, heeft een dergelijk maximum geen ander effect dan het vaststellen van onnodige regels over de verdeling van die vergunningen. Indien dat aantal daarentegen te laag wordt ingeschat, heeft dat als nadeel dat van die beperking een averechtse werking zal uitgaan op de effectiviteit van het toezicht.
Gelet op de substantiële vraag van spelers in Nederland naar kansspelen op afstand en de beperkte effectiviteit van de mogelijkheden om illegaal, grensoverschrijdend aanbod te bestrijden, zouden mogelijk veel illegale aanbieders op de Nederlandse markt actief kunnen blijven.
Omdat deze illegale aanbieders nu eenmaal niet zullen voldoen aan de hoge eisen die aan een Nederlandse vergunning worden gesteld, in het bijzonder wat betreft de verslavingspreventie, en zij hiervoor geen kosten zullen maken, kunnen de resterende illegale aanbieders met een aantrek-

kelijk, maar onveilig aanbod spelers in Nederland kunnen werven. Een dergelijk aanbod kan een aantrekkelijk hoog uitkeringspercentage en een aantrekkelijke mate van anonimiteit omvatten. Naar mate het aantal illegale aanbieders groter is, zal de kansspelautoriteit meer capaciteit moeten inzetten op de bestrijding daarvan. Derhalve draagt een beperkt aantal aanbieders, anders dan de aan het woord zijnde leden veronderstellen, bepaald niet bij aan de effectiviteit van de handhaving door de kansspelautoriteit.
Ook zullen de aanvullende kosten voor de verdeling van de schaarse vergunningen uiteindelijk door de vergunninghouder moeten worden gedragen en de gewenste kanalisatiegraad kunnen beïnvloeden.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben aangegeven dat een stelsel met een op voorhand beperkt aantal vergunningen gerechtvaardigd is om toename van het aantal deelnemers aan kansspelen op afstand te voorkomen. Voor zover de aan het woord zijnde leden hierbij doelen op het voorkomen van toename van het aantal *probleemspelers*, ben ik het met hen eens dat dit een dwingende reden van algemene belang is die beperking van het vrije dienstenverkeer binnen de EU kan rechtvaardigen. Daarom wordt voorzien in een vergunningenstelsel met hoge eisen, waardoor niet iedere aanbieder in de Europese Unie in aanmerking kan komen voor een vergunning. Met name op het gebied van de verslavingspreventie worden hogere voorwaarden aan de vergunninghouder gesteld dan in andere lidstaten. Dergelijke hoge eisen aan de verslavingspreventie vormen een geschikt middel om kansspelverslaving daadwerkelijk zoveel mogelijk tegen te gaan.

Het op voorhand beperken van het aantal vergunningen voor kansspelen op afstand is echter geen noodzakelijk en geschikt instrument voor verslavingspreventie. Van belang is niet het aantal vergunninghouders, maar de kwaliteit van hun verslavingspreventiebeleid. Een streng preventiebeleid waaraan iedere aanbieder die in aanmerking wil komen voor een vergunning, moet voldoen, is een wenselijk en beter alternatief voor het op voorhand beperken van het aantal vergunningen.

Voor zover de aan het woord zijnde leden menen dat een op voorhand beperkt aantal vergunningen er toe kan bijdragen dat het totaal aantal *recreatieve spelers* niet zal groeien, meen ik dat het voorkomen van een groei van het aantal spelers, voor zover die niet tevens gepaard gaat met een groei van het aantal risico- of probleemspelers die hun geld aan kansspelen verkwisten, niet kan worden aangemerkt als een dwingende reden van algemeen belang die een beperking van het vrije dienstenverkeer kan rechtvaardigen.

Bovendien komt het mij niet aannemelijk voor dat een stelsel met een beperkt aantal vergunningen daadwerkelijk kan bijdragen aan het beperken van die groei. De markt voor kansspelen op afstand kent, zoals gezegd, een gemiddelde jaarlijkse autonome groei van ongeveer 12%. Die groei is niet afhankelijk van de vraag of die kansspelen worden gereguleerd en of het aantal vergunningen al dan niet op voorhand wordt beperkt. Mensen die willen deelnemen aan kansspelen op afstand, zullen dit ook doen. Zij moeten dat kunnen bij verantwoord opererende vergunninghouders die een verslavingspreventiebeleid voeren, dat voldoet aan de hoge eisen die de voorgestelde Nederlandse regulering daaraan stelt. Het gaat er om dat de spelers worden beschermd en dat wordt voorkomen dat zij zich ontwikkelen tot risico- of probleemspelers.

De leden van de **ChristenUnie-fractie**, die hebben gevraagd welke doelen van dit wetsvoorstel niet kunnen worden bereikt in een stelsel met een beperkter aantal vergunningen, antwoord ik dat – nog afgezien van de

praktische uitvoerbaarheidsproblemen, zoals hierboven uiteengezet, dat een beperkt aantal vergunningen oproept – de kanalisatiedoelstelling niet zal worden bereikt. Hierdoor zullen ook de hoofddoelstellingen waar het kansspelbeleid op is gericht, namelijk het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit, worden niet behaald. Een groot deel van de Nederlandse spelers zal mogelijk nog steeds zijn overgeleverd aan het illegale aanbod zonder waarborgen.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben gesteld dat de drempels in het wetsvoorstel om toe te treden tot de Nederlandse markt te laag zijn om daarmee een grote toevloed van vergunninghouders te kunnen voorkomen. In reactie hierop merk ik op dat de regering, aangezien Nederland één van de laatste landen in Europa is dat online kansspelen reguleert, uitgebreid kennis heeft kunnen nemen van de *best practices*. Het voorkomen van kansspelverslaving is één van de voornaamste doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. Wat betreft het verslavingspreventiebeleid ligt de lat in Nederland daarom zelfs hoger dan in andere lidstaten.
Op grond van de op de vergunninghouder rustende zorgplicht moet al het speelgedrag van de speler worden gemonitord en moet de vergunninghouder, indien een speler risicovol speelgedrag vertoont, interveniëren. Ook moet iedere interventie in het speelgedrag worden bijgehouden door de vergunninghouder. Hierdoor zijn de eisen goed af te dwingen door de kansspelautoriteit. Indien de kansspelautoriteit constateert dat een vergunninghouder zijn zorgplicht niet naleeft, kan dat leiden tot een bestuurlijke boete en uiteindelijk zelfs tot intrekking van de vergunning.

Gezien de strenge voorwaarden die aan kansspelaanbieders, hun organisatie en hun spelaanbod worden gesteld, verwacht ik dat uiteindelijk zo'n 40 tot 50 vergunningen zullen worden verleend, zo antwoord ik de leden van de **PvdA-fractie** op hun vraag of een inschatting kan worden gemaakt van het aantal vergunningen dat naar verwachting zal worden verstrekt. Tevens verwacht ik, zoals dat ook in Denemarken enkele jaren na regulering het geval was, dat een aantal aanbieders op de lange termijn vanwege schaalvoordelen zal fuseren, waardoor het aantal vergunninghouders in de praktijk kleiner wordt.

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd op basis van welke objectieve criteria kan worden gewaarborgd dat voldoende nieuwe toetreders zullen worden toegelaten tot de kansspelmarkt. Ik antwoord deze leden dat de eisen die aan kansspelaanbieders, hun organisatie, hun spelaanbod en de exploitatie van de kansspelen op afstand worden gesteld, weliswaar hoog maar ook realistisch en voor iedere aanbieder gelijk zijn. Bij de ontwikkeling van deze eisen is rekening gehouden met de *best practices* van andere lidstaten en van verantwoord opererende aanbieders met een vergunning in een andere lidstaat.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd wat het aantal organisaties dat zich bij de kansspelautoriteit heeft aangemeld in het voortraject van de vergunningaanvragen, zegt over de bereidheid van online aanbieders om deel te nemen aan de Nederlandse online markt. Deze leden antwoord ik dat het hier interessemeldingen in een toekomstige vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand betreft. Er is geen sprake van daadwerkelijke aanmeldingen voor een vergunning, noch van een voortraject. Met deze interessemelding worden de aanbieders actief door de kansspelautoriteit op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in de toekomstige vergunningprocedure. Tevens geeft dit de kansspelautoriteit de mogelijkheid potentiële aanbieders beter in kaart te brengen. De kansspelautoriteit heeft mij laten weten, dat niet alleen

bestaande aanbieders van kansspelen op afstand zich gemeld hebben, maar ook veel individuele personen en nieuwe partijen die nog niet eerder kansspelen op afstand hebben aangeboden. Gezien de strikte eisen, zowel voorafgaand aan de vergunningverlening als gedurende de exploitatie van de vergunning, is het echter de verwachting dat een klein aantal aanbieders daadwerkelijk een vergunning zal aanvragen en daarvoor in aanmerking zal komen. Deze interessemeldingen zijn daarom geen betrouwbare graadmeter voor de huidige online markt.

#### *4.2.2. Toetredingsvoorwaarden*

*Betrouwbaarheidsbeoordeling*

De betrouwbaarheid van de toekomstige vergunninghouder moet buiten twijfel staan. De leden van de **SP-fractie** hebben in dit verband aangegeven zich te verbazen over het standpunt van de regering met betrekking tot het gunnen van een vergunning aan buitenlandse marktpartijen die momenteel illegaal actief zijn op de Nederlandse markt. Volgens deze leden neemt het feit dat dit gerenommeerde beursgenoteerde ondernemingen zijn niet weg dat zij zich momenteel bewust richten op de Nederlandse markt, terwijl zij weten dat op dit moment niet legaal is. Volgens deze leden doet het niet zozeer ter zake of het een «cowboy uit een ver land» betreft of een beursgenoteerde onderneming uit bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk.

Ik ben het met de aan het woord zijnde leden eens, dat alle aanbieders die voorafgaande aan de regulering van kansspelen op afstand dergelijke kansspelen aan het Nederlandse publiek hebben aangeboden, ongeacht hun vestigingsplaats of eventuele beursnotering, daarmee de wet hebben overtreden. Ook de betrokken aanbieders zijn zich hier terdege van bewust en weten dat dit, ook voor de toekomstige vergunningverlening, gevolgen kan hebben.

In een gereguleerd stelsel, waarbij iedere aanbieder die aan de voorwaarden voldoet in aanmerking kan komen voor een vergunning, is het enkele feit van illegaal aanbod zonder meer een ernstige contra-indicatie voor de betrouwbaarheid van de betrokken aanbieder. De Nederlandse kansspelmarkt bevindt zich op dit moment echter in een transitiefase van een ongereguleerd aanbod door aanbieders die noodzakelijkerwijs zonder vergunning opereren, naar gereguleerd en betrouwbaar aanbod door vergunninghouders. De Nederlandse speler heeft al lang zijn weg naar het ongereguleerde online aanbod gevonden. Bij gebreke aan een gereguleerd stelsel wordt aan zijn vraag momenteel voldaan door aanbieders van divers pluimage.

Daaronder bevinden zich verantwoord opererende ondernemingen, die kenbaar maken dat zij zich het liefst zouden conformeren aan de Nederlandse kansspelregelgeving en de aanwijzingen van de kansspelautoriteit, en die het liefst op grond van een Nederlandse vergunning in Nederland zouden willen opereren, maar die geen vergunning kunnen krijgen omdat er nog geen vergunningstelsel voor kansspelen op afstand is. In aanloop naar een gereguleerd stelsel is het van belang dat verantwoord opererende aanbieders, die aantoonbaar aan alle voorwaarden voor vergunningverlening voldoen en die zich ook aantoonbaar willen conformeren aan de Nederlandse regels en de aanwijzingen van de kansspelautoriteit, bij de opening van de Nederlandse markt niet zonder meer worden geweerd. Van belang is of de kansspelautoriteit er vertrouwen in heeft dat de betrokken onderneming zich na vergunningverlening aan de Nederlandse (kansspel)regelgeving en haar aanwijzingen zal zouden.

Andere aanbieders zijn daarentegen opportunistische en onverantwoord opererende aanbieders, die zich weinig of niets aantrekken van de belangen van de Nederlandse speler en de prioriteringscriteria van de kansspelautoriteit. Dergelijke aanbieders van dubieus allure, die veelal ook via intransparante constructies vanuit een ver continent en zonder behoorlijk verslavingspreventiebeleid en integriteitsbeleid in Nederland opereren, moeten ook in de toekomst van de markt worden geweerd. Hun betrouwbaarheid staat reeds op voorhand ter discussie.

Om de bestaande vraag van Nederlandse spelers naar kansspelen op afstand zo spoedig mogelijk te geleiden naar het aanbod van verantwoord opererende aanbieders die onder toezicht van de kansspelautoriteit opereren volgens de hoge Nederlandse eisen, is het van belang in aanloop naar het vergunningenstelsel onderscheid te kunnen maken tussen welwillende en verantwoord opererende aanbieders die de Nederlandse speler een hoge mate van bescherming kunnen en willen bieden, en onverantwoord opererende aanbieders van dubieus allure die alle regels aan hun laars lappen. Indien alle aanbieders die het verleden in Nederland online kansspelen hebben aangeboden, over een kam worden geschoren en van vergunningverlening worden uitgesloten, is een voorspoedige kanalisatie alleen al om die reden illusoir.
Daarom is het naar mijn mening nodig, dat de kansspelautoriteit bij de betrouwbaarheidsbeoordeling van de betrokken aanbieder genuanceerd kan omgaan met het enkele feit van illegaal aanbod van kansspelen op afstand in de transitiefase.

De vraag van de aan het woord zijnde leden of een gerenommeerde beursgenoteerde onderneming met een vergunning in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, die zich op dit moment illegaal op de Nederlandse markt begeeft, in aanmerking zou kunnen komen voor een vergunning, beantwoord ik dan ook niet ontkennend, mits die onderneming voldoet aan alle voorwaarden voor vergunningverlening, waaronder het vereiste dat haar betrouwbaarheid naar het oordeel van de kansspelautoriteit buiten twijfel staat. Uiteindelijk beslist de kansspelautoriteit.

Het voorgaande neemt niet uiteraard weg dat ook in die gevallen in de transitiefase sprake is geweest van overtreding van de (huidige) Wok. Ik kan mij met de aan het woord zijnde leden indenken dat dit niet zonder gevolgen zou moeten blijven. Zoals gezegd, is uitsluiting van welwillende en verantwoord opererende aanbieders wier betrouwbaarheid naar het oordeel van de kansspelautoriteit buiten twijfel staat, niet in het belang van de kanalisatie en de Nederlandse speler. Wel kan ik mij indenken dat een financiële sanctie wegens die overtreding van de Wok hier gepast kan zijn, waarbij die boete moet zijn voldaan voordat een vergunning kan worden verleend.

Bij de beoordeling van de vraag of de betrouwbaarheid van de aanbieder buiten twijfel staat, moet de kansspelautoriteit alle relevante feiten en omstandigheden betrekken. Zij moet op grond daarvan in ieder geval voldoende vertrouwen hebben dat de toekomstige vergunninghouder de regelgeving zal respecteren en zich zal schikken naar haar aanwijzingen.
De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of de kansspelautoriteit hiermee niet teveel ruimte krijgt voor een eigen beoordeling, in plaats van eenvoudigweg doen wat haar is opgedragen, namelijk het toetsen van aanbieders die zich richten op de Nederlandse markt, naar geldende wet- en regelgeving. De kansspelautoriteit, zo antwoord ik hen, is bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de aanvragers uiteraard gebonden aan de Wok en de daarop gebaseerde regelgeving, de Awb en de relevante regels van het Unierecht. In de lagere regelgeving wordt uitgewerkt welke antecedenten zij daarbij in ieder geval zal moeten

betrekken. De beoordeling van de betrouwbaarheid van een kansspelaanbieder vergt maatwerk van de kansspelautoriteit die, als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor de vergunningverlening, haar verantwoordelijkheid daarvoor moet kunnen waarmaken. Daarom moet zij rekening kunnen houden met alle relevante feiten en omstandigheden van het concrete geval om in ieder individueel geval tot de juiste beoordeling van de betrouwbaarheid van de betrokken aanvrager te kunnen komen. Dit is overigens ook de gangbare praktijk bij andere toezichthoudende bestuursorganen, zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB), die een vergelijkbare betrouwbaarheidsbeoordeling uitvoeren.

De vraag van de leden van de **ChristenUnie-fractie** of de kansspelautoriteit de ruimte heeft op grond van het enkele feit van illegaal aanbod een vergunning te weigeren, kan ik, gezien het voorgaande, bevestigend beantwoorden. Wel is het, zoals gezegd, zaak om daarbij maatwerk te leveren en onderscheid te maken tussen welwillende en verantwoord opererende aanbieders die zich in aanloop naar het vergunningenstelsel hebben geconformeerd aan de prioriteringscriteria van de kansspelautoriteit en daarmee hebben aangegeven zich aan de Nederlandse kansspelwetgeving en de aanwijzingen van de kansspelautoriteit te willen houden, en andere aanbieders die de regels aan hun laars lappen en persisteren in hun onmiskenbaar op de Nederlandse markt gerichte aanbod. De laatsten wordt een vergunning uiteraard geweigerd. Dit betekent in ieder geval dat ondernemingen aan wie de kansspelautoriteit na het aannemen van de motie-Bouwmeester c.s. een bestuurlijke boete heeft opgelegd, bij opening van de markt niet in aanmerking komen voor een vergunning. Ook aanbieders aan wie nog geen boete is opgelegd, maar die naar de bevindingen van de kansspelautoriteit wel hebben gepersisteerd in hun onmiskenbaar op Nederland gerichte online kansspelaanbod, komen niet in aanmerking voor een vergunning.

Persisteren is volharden, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** op hun vraag naar hetgeen wordt verstaan onder persisteren in relatie tot het aanbieden van kansspelen op afstand in Nederland sinds de oprichting van de kansspelautoriteit. Hiermee wordt gedoeld op aanbieders die zich niet aan de prioriteringscriteria van de kansspelautoriteit hebben willen conformeren (geen reclame via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt, geen kansspelwebsites in de Nederlandse taal en geen.nl-extensie), en die hun aanbod dus onmiskenbaar op de Nederland zijn blijven richten.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd naar het aantal aanbieders die eerder illegaal actief waren op de Nederlandse markt en die naar verwachting ook op de gelegaliseerde markt actief zullen zijn. Hierover, zo antwoord ik deze leden, kan op dit moment geen uitspraak worden gedaan. De kansspelautoriteit heeft een inventarisatie gemaakt van partijen die na regulering van kansspelen op afstand mogelijk geïnteresseerd zijn in een vergunning. Op 1 juli 2015 hadden zich 56 aanbieders met een kansspelvergunning in een ander land aangemeld, die geïnformeerd wilden blijven over de ontwikkelingen in Nederland. Onbekend is echter of en in hoeverre deze aanbieders ook kunnen en willen voldoen aan de hoge eisen van de voorgestelde regulering, die hangende de parlementaire behandeling van de voorgestelde regulering ook voor hen ongewis zijn. Een nadere inschatting van het aantal in de transitiefase verantwoord opererende aantal aanbieders die mogelijk in aanmerking komen voor een vergunning, vergt zorgvuldig onderzoek door de kansspelautoriteit. Dat onderzoek kan pas worden verricht, nadat kansspelen op afstand na parlementaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel zijn gereguleerd en de criteria voor vergunningver-

lening daarmee daadwerkelijk duidelijk zijn. De kansspelautoriteit verricht dat onderzoek eerst nadat de betrokken kansspelaanbieder de daarvoor verschuldigde leges heeft voldaan.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden naar een overzicht van de bedrijven en rechtspersonen waarvan bekend is dat zijn in het verleden illegale kansspelen hebben aangeboden, verwijs ik hen naar paragraaf 6.6. Over dergelijke overzichten beschik ik niet.

*Geen vereiste van landgebonden kansspelinrichting*

De leden van de **CDA-fractie,** die hebben gevraagd hoe de mening van de regering dat zij geen meerwaarde ziet in een verplichting van een landgebonden instelling in het land waar de kansspelen op afstand worden aangeboden, zich verhoudt tot de meerderheid van de Kamer die zich in 2011 wel een voorstander hiervan toonde, wijs ik op de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 mei 2012[42] waarin hij beredeneerd aangaf dat dit niet zijn voorkeur heeft en op de nota naar aanleiding van het verslag[43] waarin ook ik heb aangegeven geen heil te zien in een dergelijke verplichting. Niet alleen ziet de regering geen praktische meerwaarde in een verplichting voor online aanbieders om een landgebonden kansspelinrichting te exploiteren in Nederland om de doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren, maar zij ziet daarin ook risico's die die doelstellingen negatief kunnen beïnvloeden, en ernstige Europeesrechtelijke kwetsbaarheden.
Met onderhavig wetsvoorstel worden de doelstellingen van het kansspelbeleid op een behoedzame (door strenge eisen) en juridische juiste manier bereikt.
Op de vraag van de aan het woord zijnde leden waarom de regering wel wijst op de samenhang van het wetsvoorstel met de instelling van de kansspelautoriteit in 2012, antwoord ik dat de instelling van de kansspelautoriteit bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het kansspelbeleid en niet in strijd is met onze Europeesrechtelijke verplichtingen.

Overigens is het, zoals ik al eerder heb aangegeven, bepaald niet zo dat de regering de bij de behandeling van dat wetsvoorstel ingediende moties naast zich neer heeft gelegd. Die moties zijn bezien op onder meer de risico's voor de doelstellingen van het kansspelbeleid, de gewenste kanalisatie, de uitvoerbaarheid en juridische kwetsbaarheden, en in enkele gevallen is een andere uitvoering aan de desbetreffende motie gegeven om aan de overwegingen van de indieners tegemoet te komen.

### *4.2.3. B2B-vergunningen*

Er is niet voor gekozen om, naast een vergunningstelsel voor kansspelaanbieders, ook een aanvullend vergunningstelsel in het leven te roepen voor tussenpersonen (B2B-vergunningen) zoals leveranciers van kansspelsoftware, omdat de doelstellingen van het kansspelbeleid ook zonder een dergelijk aanvullend vergunningstelsel voldoende kunnen worden gewaarborgd. Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** naar de voordelen van een dergelijk stelsel voor de beheersing van de risico's antwoord ik dat een dergelijk stelsel een rechtstreekse toezichtrelatie tot stand zou brengen tussen de kansspelautoriteit en bijvoorbeeld de betrokken software- of platformprovider. De kansspelautoriteit zou zich bij overtreding van bepaalde technische en operationele eisen die aan de

[42] Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 25.
[43] Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, p. 58–60.

elektronische middelen van de vergunninghouder worden gesteld, rechtstreeks tot de betrokken dienstverlener moeten wenden.
De reden voor het Verenigd Koninkrijk om bepaalde B2B-activiteiten en bijvoorbeeld software leveranciers vergunningplichtig te maken was om voorwaarden aan deze activiteiten te kunnen stellen. Deze activiteiten vallen niet onder de *operating licence* die nodig is voor het organiseren van Kansspelen. Uit de toelichting op de Gambling Act 2005 blijkt dan ook dat onder een *operating licence* geen voorwaarden worden gesteld aan diegene die de software genereert.[44]

Ik zie in een dergelijk stelsel echter geen meerwaarde voor de risicobeheersing, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden voorts. In de voorgestelde Nederlandse regulering wordt uitbesteding aan een derde van bijvoorbeeld de elektronische middelen die worden gebruikt bij het organiseren van kansspelen op afstand slechts toegestaan, indien de naleving door die derde van de Nederlandse kansspelwetgeving te allen tijde voldoende is gewaarborgd en ook de uitbesteding het nalevingstoezicht van de kansspelautoriteit niet belemmert. De vergunninghouder moet de nodige passende maatregelen treffen om dit veilig te stellen, deze documenteren en wijzigingen aan de kansspelautoriteit rapporteren. Ook moet hij moet op ieder willekeurig moment verantwoording aan de kansspelautoriteit kunnen afleggen over de uitbesteding en de waarborgen voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar kansspelaanbod. Hij is hiervoor onverkort verantwoordelijk en kan hierop te allen tijde worden aangesproken. Daarbij komt dat het spelsysteem van de vergunninghouder, waaronder de elektronische middelen, voor ingebruikname en bij wijziging daarvan moet worden gekeurd door een geaccrediteerde keuringsinstelling. Ook kan de kansspelautoriteit de betrokken vergunninghouder gelasten het spelsysteem geheel of gedeeltelijk te laten keuren.
Een aanvullend B2B vergunningstelsel is ook niet nodig voor de bestrijding van illegaal aanbod van kansspelen op afstand. De kansspelautoriteit kan een softwareprovider die zijn diensten aan een illegale kansspelaanbieder levert, een bindende aanwijzing geven die dienstverlening te staken.

Ik acht het niet wenselijk, indien een vergunninghouder zich bij een geconstateerde tekortkoming zou kunnen beroepen op de uitbesteding van taken aan een dergelijke dienstverlener en zo zijn eigen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar kansspelaanbod uit de weg zou kunnen gaan. Dit zou ook niet stroken met het uitgangspunt dat alleen geschikte aanbieders voor een vergunning in aanmerking kunnen komen. De vergunninghouder moet zich er van bewust zijn dat hij – en niet een derde – zal worden aangesproken op eventuele tekortkomingen, dat hij de adressant zal zijn van een last of een boete en dat het zijn vergunning is, die uiteindelijk op het spel staat.
In het voorgestelde stelsel met hoge toetredingseisen, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden verder, vind ik het bepaald niet problematisch, indien bepaalde aanbieders hierdoor niet bereid zouden zijn om een vergunning aan te vragen. Een kansspelaanbieder die zijn verantwoordelijkheden voor een betrouwbaar, verantwoord en controleerbaar kansspelaanbod niet wil nemen en zich achter uitbesteding van bepaalde werkzaamheden wil kunnen verschuilen, toont zich daarmee geen geschikte aanbieder die voor een vergunning in aanmerking zou moeten komen.

---

[44] Gambling act 2005 *Explanatory Notes* section 41.

Met de woordvoerder van Playtech, aan wiens bijdrage aan het rondetafelgesprek de leden van de **CDA-fractie** refereren, ben ik van mening dat een goede dialoog tussen de toezichthouder en alle actoren binnen de markt voor kansspelen op afstand, waaronder platform providers, van belang is. Hieruit volgt echter niet dat platformproviders en andere toeleveranciers vergunningplichtig zouden moeten worden gemaakt. Een goede dialoog tussen de kansspelautoriteit en B2B-providers is immers ook mogelijk zonder rechtstreekse toezichtrelatie op grond van een door de kansspelautoriteit te verlenen vergunning. In dit verband wijs ik er op dat de kansspelautoriteit in goed overleg met banken en mediapartijen afspraken heeft kunnen maken over de bestrijding van illegale kansspelen.

Daarbij komt dat een aanvullend B2B-vergunningstelsel extra procedures, kosten en regeldruk met zich mee zou brengen, hetgeen niet in het belang van de gewenste kanalisatie en daarmee de doelstelling van het kansspelbeleid, noch in het belang van de markt is.

### 4.3. Maatregelen ter voorkomen van kansspelverslaving

Op de toekomstige vergunninghouder komt een actieve zorgplicht te rusten om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. In dit verband moet de vergunninghouder in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg een preventiebeleid voeren en onderhouden dat aan hoge eisen moet voldoen. De vergunninghouder moet de spelers in ieder geval informeren over de risico's die gepaard kunnen gaan met deelname aan kansspelen, waaronder kansspelverslaving, het speelgedrag van spelers monitoren, de spelers inzicht in hun speelgedrag geven en waar nodig in dat gedrag interveniëren. Met de actieve zorgplicht en het voorgestelde preventiebeleid loopt Nederland in Europa voorop.

*Monitoring en interventie in landgebonden en online-speelomgevingen*

De omgevingen waarin de speler deelneemt aan kansspelen op afstand en aan landgebonden kansspelen in speelautomatenhallen en speelcasino's verschillen. Online kansspelen kenmerken zich door het ontbreken van fysiek contact tussen de vergunninghouder en de speler. Dit heeft ook gevolgen voor het toezicht op de speler en diens speelgedrag. De mogelijkheden tot monitoring van het speelgedrag en interventie zijn in een landgebonden en een online omgeving niet dezelfde. Hierdoor kan ook niet worden gezegd dat de effectiviteit van online toezicht op de speler identiek is aan dat van landgebonden toezicht, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** op hun vraag naar onderbouwing van de stelling dat de effectiviteit van online toezicht op het speelgedrag niet zou verschillen van de effectiviteit van landgebonden toezicht. Voor beide vormen van kansspelen wordt de meest effectieve methode van toezicht nagestreefd, waarbij rekening wordt gehouden met de (on)mogelijkheden voor wat betreft de context waarin deze kansspelen worden georganiseerd.

In de virtuele omgeving van kansspelen op afstand kunnen veel gegevens, zoals speelgegevens en alle handelingen van een speler, eenvoudig worden bijgehouden door een kansspelaanbieder. De online omgeving biedt uitstekende mogelijkheden om het speelgedrag van alle spelers en al hun financiële transacties – van hun eerste inzet tot eventuele verhogingen van hun inzetten – continu te monitoren en patronen te ontwaren. De vergunninghouders moeten hiervan gebruik maken om signalen die kunnen duiden op de ontwikkeling van problematisch speelgedrag vroegtijdig te onderkennen en vroegtijdig in te grijpen. Omdat online al het speelgedrag van iedere speler (geautomatiseerd) gemonitord wordt,

kan in een vroegtijdig stadium bij iedere speler die risicovol speelgedrag vertoont, worden geïntervenieerd.
In de landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's zijn de mogelijkheden beperkter. Het vaststellen van veranderingen in het speelgedrag van een speler is hier afhankelijk van de inzet en (langdurige) fysieke observaties van medewerkers.

De aan het woord zijnde leden hebben aangegeven dat het hen aannemelijk lijkt dat het gemakkelijker is fysiek in te grijpen in het speelgedrag van iemand die in een korte tijdspanne zeer veel geld inzet, dan via een chatgesprek proberen iemand op andere gedachten te brengen. Dat online kansspelen worden gekenmerkt door het ontbreken van fysiek contact tussen de vergunninghouder en de speler, betekent niet dat ingrijpen in het speelgedrag van die speler niet mogelijk is, zo antwoord ik deze leden. Bij landgebonden kansspelen is fysieke interventie mogelijk, aangezien de speler zich in het pand van de vergunninghouder bevindt, daar kan worden aangesproken op zijn gedrag en zo nodig uit het pand kan worden verwijderd. De deelnemer aan online kansspelen kan in de virtuele speelomgeving evenzeer op zijn gedrag worden aangesproken, bijvoorbeeld door middel van pop-up berichten, chatgesprekken, face-to-face contact via de webcam, of via de telefoon. Ook kan de online speler de toegang tot de virtuele kansspelomgeving ontzegd worden.

Waar het zowel in de online als de landgebonden omgeving om gaat, is dat de speler die kenmerken van risicovol speelgedrag vertoont, op zijn gedrag wordt gewezen en er – met interventies in oplopende zwaarte – toe wordt bewogen zijn gedrag te matigen. Fysiek contact is hiervoor niet noodzakelijk. Indien op enig moment uitsluiting van de speler het meest aangewezen instrument is, zal de landgebonden speler fysiek de toegang tot de speelhal of het speelcasino van de vergunninghouder worden geweigerd en zal de online speler niet meer op de speelsite van de vergunninghouder kunnen inloggen.

*Objectieve indicatoren*

Op dit moment zijn – afgezien van overschrijding van de door de speler gestelde grenzen in het spelersprofiel – geen objectieve indicatoren bekend die voor iedere speler in iedere situatie duiden op problematisch speelgedrag. De leden van de **CDA-fractie,** die hebben gevraagd om een nadere toelichting hierop, antwoord ik dat de vraag of iemand problematisch speelgedrag vertoont en daarmee de vraag wanneer de vergunninghouder moet interveniëren, altijd afhankelijk is van de persoonlijke situatie van de speler. Iedere individuele speler heeft namelijk zijn eigen voorkeuren wat betreft de spelsoorten waaraan hij wenst deel te nemen, de frequentie waarmee hij daaraan wil deelnemen en de hoogte van zijn inzetten. Iedere individuele speler heeft bovendien een eigen budget te besteden en zijn eigen overwegingen te maken met betrekking tot de wijze waarop hij dat budget wenst te besteden. Omdat iedere speler zijn individuele kenmerken en achtergronden heeft, is het niet mogelijk om een algemene regel te ontwikkelen waarmee voor iedere speler kan worden vastgesteld of sprake is van onmatige deelname. Dit betekent dat een vergunninghouder bij de beoordeling van de vraag of een individuele speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, het nodige maatwerk moeten leveren en hierbij de relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval moeten betrekken.
De aan het woord zijnde leden hebben ook gevraagd om een reactie op de bijdrage van de heer Dijkstra (Rijksuniversiteit Groningen) tijdens het rondetafelgesprek, waarin deze heeft aangegeven dat wel degelijk risico-indicatoren bekend zijn die kunnen duiden op problematisch speelgedrag. Ik heb met belangstelling kennis genomen van de opvat-

tingen van de heer Dijkstra. Deze sluiten naar mijn mening goed aan bij het op grond van wetsvoorstel voorgestelde preventiebeleid, dat, zoals gezegd, in nauwe samenwerking met deskundigen op het gebied van kansspelverslaving is ontwikkeld. Ik ben het met de heer Dijkstra eens dat inderdaad een aantal risico-indicatoren bestaan die kunnen duiden op problematisch speelgedrag. Ik noem als voorbeelden significante ontwikkelingen in de frequentie waarmee een speler deelneemt aan de vergunde kansspelen, ontwikkelingen in de speelduur per speelsessie en ontwikkelingen in inzetgedrag. Ook ongewenste persoonlijke gedragingen van de betrokken speler jegens zijn tegenspelers in de chatroom of medewerkers van de vergunninghouder kunnen duiden op problematisch speelgedrag. De vergunninghouder zal al deze ontwikkelingen moeten monitoren in het kader van zijn zorgplicht. Echter, geen van deze indicatoren is op zichzelf doorslaggevend bij de beoordeling of mogelijk sprake is van problematisch speelgedrag, aangezien er ook een geheel andere verklaring voor het geconstateerde gedrag aanwezig kan zijn. Het is daarom zaak om bij een indicatie per speler maatwerk te leveren. Dit vergt contact met de speler.

*Persoonlijk onderhoud*

De voorgestelde regulering bevat, zoals gezegd, een vergaande zorgplicht voor de vergunninghouder. Onderdeel hiervan is de verplichting om een speler die risicovol speelgedrag vertoont, feedback over zijn gedrag te geven en hem handvatten aan te reiken om het speelgedrag te matigen.

Een speler die gedurende het spel de grenzen van zijn speelgedrag overschrijdt, moet door de vergunninghouder een spiegel worden voorgehouden. De vergunninghouder wordt verplicht bij overschrijding van een in het spelersprofiel vastgelegde limiet feedback te geven op het speelgedrag van de speler. Dit kan bijvoorbeeld met een email, pop-up of telefoongesprek. De speler die risicovol speelgedrag vertoont, zoals het meerdere malen overschrijden van de grenzen van het spelersprofiel, moet van de vergunninghouder niet alleen feedback krijgen, maar waar nodig ook handvatten om zijn speelgedrag te matigen. De vergunninghouder wordt in dit kader verplicht een persoonlijk onderhoud met de speler te voeren, waarin hij moet onderzoeken of en in welke mate het geconstateerde speelgedrag risicovol is en of de speler daarmee schade aan zichzelf of aan naasten kan berokkenen. De vergunninghouder betrekt bij deze beoordeling ook de vraag of dat speelgedrag voor de speler, gezien diens spelershistorie, gebruikelijk is en legt dit aan de speler voor. Het persoonlijk onderhoud behelst daarbij meer dan alleen de vraag aan de speler om een korte verklaring te geven. Het is een toetsingsmoment voor de vergunninghouder, enerzijds om de speler meer inzicht te geven in zijn speelgedrag, anderzijds om als vergunninghouder te beoordelen of daadwerkelijk sprake is van risicovol of problematisch speelgedrag waarbij indien nodig de speler maatregelen worden aangeboden om het speelgedrag onder controle te krijgen. Het is derhalve niet juist dat het persoonlijk onderzoek zeer beperkt kan zijn, zo antwoord ik de leden van de **SP-fractie** die hierop hebben gewezen.

De leden van de **CDA-fractie** die hebben gevraagd of van alle voorgestelde mogelijkheden tot interventie het telefoongesprek nog het meest persoonlijk van aard is, antwoord ik dat de toegepaste interventiemethode maatwerk betreft en dat het effect van een bepaalde interventie per persoon kan verschillen. Doel is te bereiken dat de speler die risicovol speelt, zijn speelgedrag aanpast. Zo is uit overleg met verslavingszorg bijvoorbeeld gebleken dat de interventiemethode bij jongvolwassenen anders is dan bij oudere spelers. Jongvolwassenen zijn volgens verslavingszorg beter benaderbaar via interventiemethoden die bij hun

belevingswereld aansluiten, zoals de webchat. Uit het getrapte preventiemodel, dat vergunninghouders in het kader van hun zorgplicht moeten hanteren, volgt dat indien de speler risicovol speelgedrag blijft vertonen, de aanbieder zich moeten bedienen van «zwaardere» interventies, zoals een telefoongesprek of face-to-face contact via internet (bijvoorbeeld skype of andere webcam applicaties).

*Concurrentie op preventiebeleid*

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd hoe aanbieders beter in de gelegenheid zouden kunnen worden gesteld elkaar te beconcurreren ten aanzien van de verslavingszorg. Ik lees deze vraag van deze leden zo dat zij het wenselijk achten dat een zo hoog mogelijk niveau ten aanzien van verslavingspreventie wordt bereikt. De voorgestelde regulering van kansspelen op afstand, zo antwoord ik deze leden, voorziet al in een hoog niveau van bescherming tegen kansspelverslaving. Op de toekomstige vergunninghouder rust een actieve zorgplicht op basis waarvan hij moet beschikken over een preventiebeleid waarin hij rekening houdt met de volgende stappen: het informeren van de speler, de speler inzicht verschaffen in diens speelgedrag, het observeren en analyseren van diens speelgedrag, het waar nodig interveniëren in risicovol speelgedrag, waaronder het aandragen van probleemspelers voor (on)vrijwillige uitsluiting, en het toeleiden naar zorg van spelers die dat nodig hebben. Dit preventiebeleid moet bovendien in samenwerking met deskundigen op het gebied van kansspelverslaving worden opgesteld en continu wordt onderhouden. Deze zorgplicht is uniek in Europa en Nederland legt daarmee de lat voor vergunninghouders om kansspelverslaving te voorkomen hoog.

Het staat overigens iedere toekomstige vergunninghouder vrij om nog meer op dit vlak te doen dan andere vergunninghouders. Niets in de voorgestelde regulering weerhoudt de vergunninghouder ervan de kwaliteit van zijn preventiebeleid te gebruiken in zijn concurrentie met andere aanbieders. Iedere vergunninghouder moet het door hem gevoerde preventiebeleid bekend maken, zodat de consument dit kan betrekken bij zijn keuze tussen de verschillende vergunninghouders.
In hoeverre vergunninghouders hiervan gebruik willen maken in hun reclame- en wervingsactiviteiten, is aan die vergunninghouders zelf om te bepalen.

In dit verband antwoord ik de aan het woord zijnde leden voorts dat ik niet in zie waarom concurrentie op de kwaliteit van het preventiebeleid beter van de grond zou komen in een stelsel met een op voorhand beperkt aantal vergunningen dan in een open stelsel waarin hoge eisen worden gesteld aan toetreding en aan de exploitatie van kansspelen. Door de hoge eisen die aan de vergunninghouder en de organisatie van de kansspelen op afstand worden gesteld, onder meer met het oog op verslavingspreventie, wordt het aantal vergunningen op een natuurlijke wijze beperkt en komen alleen geschikte en verantwoord opererende kansspelaanbieders, die verslavingspreventie serieus nemen, in aanmerking voor een vergunning.

*Verslavingsfonds*

De vergunninghouders zullen een heffing afdragen ten behoeve van het nog op te richten verslavingsfonds. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de stand van zaken ten aanzien van dit fonds en naar de ontwikkeling van het preventie-pakket online kansspelen. In aanvulling op hetgeen ik in de nota naar aanleiding van het verslag heb gezegd over de taken, de grondslag, de vaststelling van de heffing, het beheer, de

verantwoording, het toezicht en de wijze waarop de sector bij dit fonds betrokken wordt, kan ik de aan het woord zijnde leden melden dat over de nadere invulling van het verslavingsfonds afspraken zijn gemaakt tussen de kansspelautoriteit en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze afspraken strekken ertoe dat de kansspelautoriteit in overleg met VWS de verdeelsleutel tussen onderzoek en anonieme behandeling vaststelt en dat de feitelijke besteding van de gelden uit dit fonds door of namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal gebeuren.

De verwachting is dat initiatieven vanuit het verslavingsfonds ongeveer een jaar na de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand kunnen worden bekostigd. In aanloop naar dat moment wordt een informatie-pakket met preventieve maatregelen («preventiepakket») voor vergunninghouders beschikbaar gesteld. Voor de ontwikkeling van dit preventie-pakket is in december 2014 subsidie verleend aan het Trimbos Instituut, Resultaten Scoren en het Centrum voor verantwoord Spelen. Dit preventiepakket wordt momenteel nog ontwikkeld, maar zal bestaan uit een inventarisatie van reeds bestaande preventieve maatregelen ten aanzien van (online) kansspelen. Daarnaast zal een informatiepakket onderdeel zijn van het preventiepakket. Dit informatiepakket zal naar verwachting bestaan uit teksten ten aanzien van het verkrijgen van controle over het speelgedrag (onder andere tips over het stellen van limieten en grenzen) alsmede informatie over hulp en advies (mogelijkheden voor het zoeken van hulp). Tevens is voorzien dat het pakket advies bevat voor mensen uit de omgeving van een speler (bijvoorbeeld een familielid). Tenslotte zal een «zelftest» onderdeel zijn van het informatie-pakket. Het streven is dit pakket eind december 2015 gereed te hebben.

*Kredietregistratie*

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of het mogelijk is de inzage van de registratie van een creditcard en het rood staan los te koppelen bij gebruikmaking van het Bureau Krediet Registratie (BKR), zodat ten aanzien van de overige inzichtelijke gegevens de vergunninghouder zich wel een goede beoordeling zou kunnen vormen of een speler financieel in staat is deel te nemen aan de aangeboden kansspelen. Het is niet zinvol en daarmee onwenselijk, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, om inzage van de registratie van de creditcard en het rood staan los te koppelen. Zoals ik eerder aangaf,[45] verstrekt het BKR informatie over verstrekte kredieten aan de bij hem aangesloten kredietverstrekkers – algemene banken, gemeentelijke en semi-gemeentelijke volkskredietbanken en andere sociale kredietinstellingen, kredietverlenende thuiswinkelorganisaties, importeurs, warenhuizen en detailhandelaren, hypothecair kredietverstrekkende instellingen en creditcardorganisaties – om die kredietverstrekkers te ondersteunen bij hun afweging of het voor de betrokken kredietverstrekker en de betrokken consument verantwoord is om aan die consument (nog) verder krediet te verstrekken. Het BKR registreert ook de mogelijkheid om rood te staan en de creditcardlimieten van consumenten. Het BKR houdt echter niet bij of deze mogelijkheden en limieten ook daadwerkelijk aangewend zijn. Op basis van enkel deze gegevens kan een aanbieder onmogelijk beoordelen of het verantwoord is om een persoon deel te laten nemen aan kansspelen. Enkel het feit dat een speler beschikt over een creditcardlimiet of, bijvoorbeeld, incidenteel rood staat op een rekening betekent niet dat de betreffende speler niet op financieel verantwoorde wijze kan deelnemen aan kansspelen op afstand.

[45] Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, p. 98.

### 4.4. Maatregelen ter bescherming van de consument

#### *4.4.1. Reclame*

Diverse fracties, waaronder de **PvdA-, SP-** en de **CDA-fracties** hebben vragen gesteld over de mate waarin reclame voor kansspelen op afstand worden toegestaan. Zij uiten daarbij hun zorgen dat reclame voor aanwas van nieuwe spelers zal zorgen.
Deze leden antwoord ik dat het doel van de regulering van kansspelen op afstand in Nederland is ervoor te zorgen dat die kansspelen in goede banen worden geleid. Honderdduizenden Nederlanders nemen al jarenlang deel aan kansspelen op afstand, zonder de bescherming van een gereguleerd stelsel. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van het internet hebben deze spelers het online aanbod eenvoudig gevonden. Deze spelers die nu illegaal en zonder bescherming spelen moeten worden toegeleid naar het legale en betrouwbare aanbod (hoge kanalisatie). Dit vereist dat de toekomstige vergunninghouders niet alleen een betrouwbaar, verantwoord, controleerbaar en voor de speler voldoende aantrekkelijk alternatief bieden voor het illegale aanbod, maar ook dat zij reclame van een zekere omvang moeten maken om hun vergunde aanbod onder de aandacht van de speler in Nederland te brengen. Reclame, zo antwoord ik de leden van de **PvdA-fractie** is dus vooral een noodzakelijk instrument om de daadwerkelijke – nu, maar ook in de toekomst – bestaande vraag van de speler naar het legale aanbod te leiden. Desondanks kan niet worden uitgesloten dat het aantal spelers zal groeien. In paragraaf 2.1 heb ik reeds uiteengezet dat cijfers uit het buitenland een uiteenlopend beeld geven over een relatie tussen regulering (waaronder het toestaan van reclame wat in andere lidstaten ook toegestaan is) en marktgroei.

Omdat ik de zorgen van deze fracties echter begrijp – reclame is immers op zichzelf een marketinginstrument om huidige en nieuwe spelers te wijzen op het beschikbare (nieuwe) aanbod – moet reclame voor kansspelen gematigd zijn en zoveel mogelijk beperkt blijven tot hetgeen nodig is om de speler in Nederland naar het vergunde aanbod te leiden. Reclame mag er daarom niet toe leiden dat de natuurlijke goklust van de mens wordt aangewakkerd, bijvoorbeeld door agressieve reclame en werving, door onjuiste weergave van de verslavingsrisico's of winstkansen, of door suggesties als zouden met de deelname algemene belangen worden gediend. Mensen die niet willen spelen moeten niet onder valse voorwendselen overgehaald worden om toch deel te nemen, zo antwoord ik met name de leden van de **CDA-fractie**.
In het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen worden eisen gesteld ten aanzien van reclame en wervingsactiviteiten door vergunninghouders. Die eisen zullen ook gaan gelden voor de vergunninghouders die kansspelen op afstand aanbieden. Daarbij zullen enkele aanvullende eisen worden opgenomen ten aanzien van reclame voor kansspelen op afstand.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben verder gevraagd of gemonitord zal worden dat reclame alleen tot gevolg heeft dat personen die nu illegaal gokken, voortaan legaal gaan gokken. Deze leden antwoord ik dat in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen. Drie jaar na inwerkingtreding van de wijziging van de Wet op de kansspelen zal een evaluatie plaatsvinden. Ik heb het WODC opdracht gegeven een evaluatiekader op te stellen ten behoeve van een brede nulmeting ten aanzien van de beleidsdoelstellingen. Hierdoor wordt het mogelijk om drie jaar na regulering onder andere de bereikte kanalisatie te bezien alsook het aantal spelers dat legaal speelt. Daarnaast worden vergunninghouders verplicht aan de kansspelautoriteit te rapporteren over hun reclame- en wervings-

activiteiten. Hierdoor wordt de kansspelautoriteit in de gelegenheid gesteld de mate en de wijze waarop reclame wordt ingezet te monitoren.

Het is lastig eenduidig te toetsen of deze spelers als gevolg van reclame voor gereguleerd aanbod zijn gaan deelnemen aan legale kansspelen op afstand of dat zij reeds deelnamen aan het illegale aanbod buiten het zicht van de toezichthouder, zo antwoord ik de leden van de **SP-fractie.** Veel spelers zullen hier namelijk niet open over willen zijn. Ook is het niet mogelijk handhavend op te treden tegen vergunninghouders wier reclame-uitingen tot gevolg hebben dat nieuwe spelers worden aangetrokken. Deze spelers zouden mogelijk ook, indien kansspelen op afstand niet gereguleerd worden, de toegang tot niet-vergunde kansspelsites hebben gevonden. Wel kan worden opgetreden tegen reclame-uitingen die misleidend en/of agressief zijn, en daarmee onder valse voorwendselen tot doel hebben nieuwe spelers die anders helemaal niet zouden hebben deelgenomen, over te halen tot deelname. Het is niet mogelijk en ook niet nodig om in reclame-uitingen onderscheid te maken ten aanzien van personen die «niet willen» dan wel «niet onwillig» staan tegenover deelname, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie.** Indien reclame voldoet aan de voorwaarden en gematigd is, zie ik geen reden om aan te nemen dat personen als gevolg van die reclame-uitingen aanvangen met spelen terwijl ze dat eigenlijk niet zouden willen.

Overigens wordt de markt voor online kansspelen gekenmerkt door een autonome groei, dat wil zeggen een groei die zich ook zou inzetten indien de online markt niet gereguleerd zou worden, van ongeveer 12%. Deze groei is gebaseerd op de vraag naar online kansspelen, die zich onder andere ontwikkelt als gevolg van de digitaliserende maatschappij. Rekening houdend met het feit dat Nederlandse spelers al jarenlang deelnemen aan kansspelen op afstand, de autonome groei en de vereisten die gelden ten aanzien van reclame verwacht ik, anders dan de autonome groei van 12%, niet dat de online markt in Nederland hard zal groeien als gevolg van regulering, zo antwoord ik ook de leden van de **SP-fractie.**

Op de vraag van de leden van de **PvdA-fractie** wat ik zal doen als de markt blijkt te groeien, antwoord ik dat de online markt hoe dan ook een zekere autonome groei kent, zoals ik ook in paragraaf 2.1 uiteen heb gezet. Ik zou het onwenselijk vinden als mogelijke nieuwe spelers overgeleverd zouden zijn aan het onbeschermde illegale aanbod, zonder waarborgen tegen kansspelverslaving. Ik vind het daarom des te belangrijker dat, indien de markt groeit, deze spelers worden beschermd en wordt voorkomen dat zij uitgroeien tot risicospelers. Daarvoor biedt de voorgestelde regulering geschikte maatregelen.
Om grip te houden op de ontwikkelingen in de kansspelmarkt, wordt, zoals gezegd, een evaluatie uitgevoerd na drie jaar. Daarnaast zullen vergunninghouders worden verplicht, ten behoeve van toezicht en handhaving op reclame en wervingsactiviteiten, aan de kansspelautoriteit periodiek te rapporteren over hun werving- en reclameactiviteiten.

De leden van de **PvdA-fractie** zijn van mening dat, evenals bij andere potentieel verslavende middelen als alcohol en tabak, strengere regels moeten gelden dan tot nu toe zijn voorgesteld. Zij vragen daarbij in het bijzonder naar de reden waarom ik van mening ben dat zonder uitgebreide reclames de illegale gokkers hun weg naar de legale markt niet kunnen vinden.
Anders dan de aan het woord zijnde leden veronderstellen, ben ik niet van mening dat reclame uitgebreid moet zijn om spelers te wijzen op het legale aanbod. Reclame is weliswaar een belangrijk instrument om spelers toe te leiden naar het legale aanbod, maar hier zijn wel grenzen aan verbonden. Zodra een vergunningstelsel voor kansspelen op afstand

is ingericht, mogen ook vergunninghouders tot het organiseren van kansspelen op afstand reclame maken, maar zij zullen daarbij moeten voldoen aan de verplichtingen uit het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie. Vergunninghouders moeten hun wervings- en reclameactiviteiten gematigd houden. Zo mag reclame er niet toe leiden dat de natuurlijke goklust van de mens wordt aangewakkerd, bijvoorbeeld door agressieve reclame en werving, door onjuiste weergave van de verslavingsrisico's of winstkansen of door suggesties als zouden met de deelname algemene belangen worden gediend. Daarnaast worden extra vereisten ten aanzien van reclame opgenomen voor vergunninghouders van kansspelen op afstand, zoals regels rondom bonussen en informatieverplichtingen over de risico's van deelname aan kansspelen. Ik heb ten aanzien van de regulering van kansspelen op afstand aangesloten bij de ervaringen van andere lidstaten en bij de aanbeveling van de Europese Commissie op het gebied van kansspelen op afstand die in 2014 is uitgebracht. Een vergelijking met alcohol en tabak vind ik niet passend, omdat deze producten zich lastig laten vergelijken met kansspelen.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden hoe de huidige spelers dan tot nu toe hun weg naar het illegale aanbod hebben gevonden, antwoord ik dat ook bij een illegale markt niet-toegestane werving- en reclameactiviteiten helaas aan de orde zijn. Dit geldt zeker voor reclame op internet, waar handhaving vanwege het grensoverschrijdende karakter van het internet, zijn beperkingen kent. Het is daarom belangrijk dat ook vergunninghouders via diverse media reclame mogen maken.

De leden van de **SP-fractie** die zich afvragen welke aanbieder zijn reclame zo zou vormgeven dat deze een gokverslaafde persoon centraal stelt, antwoord ik dat ik, net als de aan het woord zijnde leden, niet verwacht dat vergunde aanbieders hiertoe zullen overgaan. Niettemin wil ik voorkomen dat dit ooit gebeurt. Kern is dat reclame niet mag aanzetten tot onmatige deelname. Onder het aanzetten tot onmatige deelname versta ik ook het bagatelliseren van de gevolgen van onmatige deelneming en het wekken van de indruk dat het deelnemen aan kansspelen een oplossing kan vormen voor financiële of andere persoonlijke problemen.

*Zorgvuldige en evenwichtige reclame*

Vergunninghouders moeten hun wervings- en reclameactiviteiten op zorgvuldige en evenwichtige wijze vormgeven, waaronder in ieder geval wordt verstaan dat wervings- en reclameactiviteiten niet agressief en misleidend mogen zijn en dat bij deze activiteiten wordt gewezen op de risico's van onmatige deelneming aan kansspelen. In het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen[46] wordt hier nadere invulling aan gegeven. Dit besluit wordt in verband met de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand uitgebreid en aangescherpt.

De leden van de **CDA-fractie** veronderstellen terecht dat de kansspelautoriteit verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van de bepalingen in dit op artikel 4a van de Wok gebaseerde besluit. De kansspelautoriteit is niet verantwoordelijk voor het toezicht op naleving van bepalingen in instrumenten van zelfregulering, zoals de Reclamecode voor kansspelen en de Gedrags- en reclamecode kansspelen.
De aan het woord zijnde leden hebben vragen gesteld over een brief die de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie heeft ontvangen en waarin gewag wordt gemaakt van klantenbinding en/of -werving voor een

[46] Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 26.

energieleverancier, gefinancierd door een aan de Nationale Postcodeloterij verbonden stichting.

Deze leden vragen daarbij in hoeverre deze casus vergelijkbaar is met antwoorden van de Minister van Justitie op schriftelijke vragen waaruit bleek dat de gedrags- en reclamecode moest worden aangepast omdat de Nederlandse Postcode Loterij (NPL) destijds voor een zorgverzekeraar klanten zou hebben geworven. Ik stel voorop dat ik mij als stelselverantwoordelijke voor de uitvoering van het Nederlandse kansspelbeleid niet meng in de beoordeling van de verenigbaarheid met de Nederlandse regelgeving van individuele reclame-uitingen. Dat is sinds de instelling van de kansspelautoriteit in 2012 aan dat bestuursorgaan. De kansspelautoriteit laat mij niettemin weten dat dit een casus uit 2008 betrof. De twee casussen zijn niet goed vergelijkbaar. Het besluit werving, reclame en verslavingspreventie waaraan vergunninghouders moeten voldoen bestond destijds nog niet. De NPL handelde destijds in strijd met de vergunningsvoorschriften doordat haar reclame activiteiten niet als evenwichtig konden worden beschouwd.
In het onderhavige geval (Qurrent) is sprake van wervings- en reclameactiviteiten voor goederen/diensten die niet door de vergunninghouder (de NPL) worden aangeboden, maar door derden (Qurrent). De kansspelautoriteit laat mij weten dat de wervings- en reclameactiviteiten door de NPL ten behoeve van Qurrent niet in strijd zijn met de Wok of het Besluit. Daarnaast is het zo dat de Wok noch het Besluit of de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen of de vergunningen bepalingen bevatten over de besteding van afgedragen gelden door beneficianten van vergunninghouders.

Zoals gezegd, is de kansspelautoriteit verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de Nederlandse kansspelregelgeving. Ik beschik dus niet, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**, over een uitputtend overzicht van alle wervingsactiviteiten van alle huidige vergunninghouders, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de zorgverzekerings- en energiebranche. In dit verband wijs ik de aan het woord zijnde leden er op dat de kansspelautoriteit geen 100% controles op alle vergunninghouders uitvoert, maar risicogestuurd toezicht houdt op basis van risicoanalyses, thematisch onderzoek, signalen en steekproeven. De kansspelautoriteit heeft mij overigens laten weten dat zij in het kader van thematisch onderzoek naar naleving momenteel de reclame – en wervingsactiviteiten van de huidige vergunninghouders inventariseert.

De leden van de **CDA-fractie** vragen verder naar de uitkomst van de vraag die de kansspelautoriteit bij vergunninghouders heeft neergelegd naar de uitvoering van het vereiste van de winkans. De kansspelautoriteit laat mij weten, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden in dit verband nog, dat alle vergunninghouders in algemene zin voldoen aan deze eis. De kansspelautoriteit controleert of aanbieders aan deze verplichting voldoen door na te gaan of vergunninghouders transparant zijn richting consumenten over onder meer de samenstelling van het prijzenpakket, het uitkeringspercentage en de kans om bepaalde prijzen te winnen.

De leden van de **CDA-fractie** stellen dat het standpunt van de regering, dat reclame alleen gericht mag zijn op consumenten die al deelnemen aan kansspelen of al voornemens zijn dit te gaan, een schijnbaar onmogelijke doelstelling is. Zij wijzen daarbij op de definitie van reclame zoals weergegeven in de Dikke Van Dale, en stellen dat een inperking van reclameactiviteiten noodzakelijk lijkt, aangezien deze definitie kan conflicteren met de doelstelling van consumentenbescherming. Ik

antwoord deze leden dat een hoge mate van consumentenbescherming pas wordt bereikt indien spelers er voor kiezen het illegale en onbeschermde aanbod links te laten liggen en bij het legale betrouwbare aanbod gaan spelen. Reclame is noodzakelijk om de speler op dit legale aanbod te wijzen en hem daar naar toe te leiden. Concrete handvatten om in reclame onderscheid te maken ten aanzien van personen die niet willen dan wel niet onwillig staan tegenover deelname aan kansspelen zijn niet te geven. Reclame moet echter wel gematigd blijven, en mag zeker niet agressief en misleidend zijn, bijvoorbeeld door deelname aan kansspelen af te beelden als een alternatief voor werken. Dit laatste voorbeeld zou mensen die mogelijk geheel niet zouden willen deelnemen aan kansspelen kunnen overhalen toch deel te nemen. Ook mag reclame niet specifiek gericht zijn op minderjarigen en jongvolwassenen, een groep die veelal nog niet eerder met kansspelen in aanraking is gekomen. Reclame door middel van bijvoorbeeld studentenkortingen zijn niet toegestaan. Overigens wijs ik deze leden, daar waar zij het voorbeeld van het toestaan van het uitzenden van gokprogramma's op televisie benoemen, dat dit geen reclame- of wervingsactiviteit betreft, maar het aanbieden van kansspelen via het medium televisie, waarin ik in paragraaf 4.1 nader op in ga.

*Bonussen*

De leden van de **CDA-fractie** hebben zich bezorgd getoond over het voornemen het verstrekken van gratis speeltegoeden («bonussen») niet te verbieden in het belang van de concurrentiepositie van de toekomstige vergunninghouders ten opzichte van illegale aanbieders en daarmee in het belang van de kanalisatie. De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of de voorgestelde regulering juist niet in grote mate ook een bestrijding van de illegale markt en dus ook (effectieve) handhaving naar aanleiding van verstrekte (illegale) speeltegoeden met zich mee brengt. Ik deel de mening van de leden van de **CDA-fractie** dat een hoge mate van consumentenbescherming alleen geborgd kan zijn bij strikt toezicht op legale aanbieders en effectieve bestrijding van de illegale markt. Dit is echter alleen mogelijk wanneer een hoge mate van kanalisatie wordt bereikt, waardoor aanbieders en hun kansspelen aan strikte voorwaarden worden onderworpen en onder het toezicht van de kansspelautoriteit komen te staan. De massaliteit en het grensoverschrijdende karakter van het aanbod van kansspelen op afstand maakt effectieve handhaving van het huidige verbod op online kansspelen niet goed mogelijk. Toezicht en handhaving en daarmee bescherming van de speler is aanzienlijk beter te realiseren indien aan de vraag van de Nederlandse speler wordt voldaan door vergunninghouders in plaats van illegale aanbieders. De kansspelautoriteit kan haar handhavingscapaciteit dan gerichter aanwenden op de kleinere, resterende groep van illegale aanbieders. Hiermee wordt de handhaving effectiever en neemt het aantal illegale aanbieders verder af.

Voor effectieve kanalisatie van de speler naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod van kansspelen op afstand moeten legale aanbieders in staat zijn om op goede wijze te concurreren met het resterende illegale aanbod. Bonussen zijn internationaal gebruikelijk en dragen bij aan de attractiviteit van het aanbod van kansspelen op afstand. Het geheel verbieden van bonussen brengt het risico met zich mee dat de spelers het legale aanbod minder aantrekkelijk vinden en alsnog voor het illegale aanbod kiezen, waar dergelijke bonussen wel verstrekt worden. Hierdoor zou de gewenste kanalisatie in het geding komen. Ik deel de mening van de leden van de **CDA-fractie** dat regulering ook een bestrijding van het illegale aanbod met zich meebrengt, waaronder dus ook het bestrijden van illegale bonussen. Daarbij wijs ik er nogmaals op dat alleen intensivering van de handhaving

van het verbod op het aanbieden van illegaal aanbod van kansspelen op afstand zonder de Nederlandse speler tegelijkertijd een attractief legaal alternatief te bieden, geen realistisch alternatief is voor regulering. Wel ben ik van mening dat strikte eisen gesteld moeten worden aan deze bonussen. Zo mogen vergunninghouders geen bonussen toespitsen op het individuele speelgedrag en mogen zij ook geen bonussen aanbieden tijdens het invullen van het spelersprofiel door de speler.

***4.4.2. Identiteitsvaststelling***

De leden van de **SP-fractie** hebben zich bezorgd getoond over de wijze waarop de identiteit van de speler en met name de vaststelling van diens meerderjarigheid in aanloop naar een meer betrouwbare methode voor identiteitsidentificatie en verificatie als eID, wordt vastgesteld aan de hand van een kopie van diens identiteitsbewijs. De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd of leeftijd- en identiteitsvaststelling op afstand ondubbelzinnig kan plaatsvinden. Ik deel het standpunt van de aan het woord zijnde leden dat een betrouwbare leeftijdsverificatie moet plaatsvinden. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in de nodige flexibiliteit om adequaat te kunnen inspelen op de komende ontwikkelingen waarmee de waarborgen voor de speler verder kunnen worden verhoogd. Inmiddels is vooruitlopend op de introductie van het eID een hoogwaardiger alternatief voor het afschrift van het identiteitsbewijs ontwikkeld, waarmee de opgegeven identiteit en leeftijd van de speler op betrouwbare wijze kan worden geverifieerd.
Het gaat hierbij om een systeem waarbij door geautomatiseerde tussenkomst van de kansspelautoriteit binnen enkele seconden verificatie van de door de aspirant-speler opgegeven identiteitsgegevens plaats vindt. Op basis van het door de speler opgegeven BSN, naam, geboortedatum en geslacht kan de kansspelautoriteit bij de Beheervoorziening Burgerservicenummer (BV BSN) verifiëren of deze gegevens kloppen en of de speler in CRUKS staat ingeschreven. De speler hoeft geen kopie van zijn identiteitsbewijs meer aan de vergunninghouder te verschaffen. Na verificatie van de gegevens bij de BV BSN en na de vaststelling dat de speler niet is ingeschreven in het centraal register, ontvangt de vergunninghouder een unieke code (een zogenaamde CRUKS-code) die de versleutelde gegevens van de speler bevat. In het belang van de privacy van de speler moet de vergunninghouder het BSN na ontvangst van deze CRUKS-code verwijderen uit zijn administratie.
Op deze wijze wordt tegemoet gekomen aan de zorgen van deze leden over de deugdelijke identiteit- en leeftijdvaststelling bij kansspelen op afstand. Ook wordt zo voorkomen dat burgers meer informatie – bijvoorbeeld een kopie van het paspoort of identiteitskaart – moeten afstaan dan strikt noodzakelijk is en wordt voorkomen dat de vergunninghouder het BSN van de speler langdurig in zijn administratie opslaat. Zodra de vergunninghouder de CRUKS-code van de speler heeft ontvangen, moet hij het BSN van de speler verwijderen uit zijn administratie.

De speler moet tevens een op zijn naam gestelde betaalrekening opgeven waar hij zijn speelwinsten op wil laten uitkeren om zich te kunnen inschrijven als speler bij een vergunninghouder (de zogeheten tegenrekening). De speler dient als onderdeel van de verificatie een controle betaling vanaf deze betaalrekening uit te voeren. Door te vereisen dat de verificatiebetaling afkomstig is van de opgegeven tegenrekening kan door de vergunninghouder worden vastgesteld dat de speler ook de houder is van de betaalrekening waarop eventuele speelwinsten worden uitgekeerd.

Personen die niet beschikken over een BSN zullen worden geïdentificeerd zoals omschreven in de memorie van toelichting en de nota naar

aanleiding van het verslag. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of het ten aanzien van personen zonder BSN verstandig zou zijn dat zij in elk geval geregistreerd zouden moeten zijn in de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) en zodoende ook terug zijn te vinden in de Basisregistratie Personen (BRP).
Ik wijs de aan het woord zijnde leden er op dat niet-ingezetenen bij inschrijving in het RNI een BSN krijgen toegewezen. Er kan dus geen sprake zijn van personen die geen BSN hebben, maar wel in het RNI zijn ingeschreven.
De RNI is bedoeld voor de registratie van personen die niet of korter dan vier maanden in Nederland wonen en die een relatie hebben met Nederlandse overheidsinstellingen, zoals de Belastingdienst, de SVB of een pensioenfonds. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die in Nederland hebben gewoond en nu in het buitenland pensioen genieten, om grensarbeiders en om buitenlandse studenten. Een Amerikaanse toerist die in Nederland wil deelnemen aan risicovolle kansspelen, heeft niet een dergelijke relatie met een Nederlandse overheidsinstelling en kan dus niet worden ingeschreven als niet-ingezetene. Ook illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen kunnen niet worden ingeschreven. Inschrijving van personen voor wie het RNI niet is bedoeld, zou de RNI vervuilen. Dat is uiteraard niet wenselijk.

Voor zover de aan het woord zijnde leden vragen of het verstandig is om personen zonder BSN op voorhand uit te sluiten van deelname aan kansspelen die op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's worden georganiseerd, meen ik dat ook dat niet het geval is. De groep mensen die feitelijk in Nederland verblijven, maar niet beschikken over een BSN – waaronder toeristen, zakenlieden en (illegale) vreemdelingen – is naar verwachting vrij omvangrijk. Uitsluiting van deelname aan legale kansspelen op afstand of bezoeken aan legale speelautomatenhallen en speelcasino's zou de spelers onder hen richting het illegale (online en landbased) drijven, hetgeen onwenselijk is. Zij zouden daarmee verstoken blijven van het hoge beschermingsniveau dat de regering de speler in Nederland wil bieden, terwijl de negatieve gevolgen daarvan zich wel in Nederland zullen manifesteren. Ook zou het een ongewenste economische stimulans voor de illegale sector vormen en daarmee een concurrentievoordeel ten opzichte van de vergunninghouders opleveren, hetgeen de gewenste kanalisatie niet ten goede komt.

De aspirant-speler die niet over een BSN beschikt, dient, zoals gezegd, een kopie van zijn identiteitsbewijs te verstrekken. Uiteraard heeft de aspirant speler een eigen verantwoordelijkheid om voorzichtig om te gaan met het verstrekken van kopieën van zijn identiteitsbewijs. De vraag van de leden van de **ChristenUnie-fractie** of de kansspelaanbieder hierin ook een verantwoordelijkheid heeft, beantwoord ik bevestigend. Zoals ik al eerder heb aangegeven,[47] mag de vergunninghouder persoonsgegevens, waaronder afschriften van identiteitsbewijzen, uitsluitend verwerken voor het doel waarvoor deze zijn verzameld. Ook moet hij passende technische en organisatorische maatregelen treffen om deze gegevens te beveiligen tegen verlies en onrechtmatige verwerking. Aan het beheer van deze gegevens worden de nodige technische eisen gesteld, waarbij wordt aangesloten bij bestaande normen voor gegevensbescherming. De vergunninghouder moet binnen zijn organisatie maatregelen treffen om ongeoorloofde toegang tot de gegevens te voorkomen. Het gaat hierbij zowel om fysieke beveiliging van de apparatuur als elektronische beveiliging van de opgeslagen informatie. Ook moet de vergunninghouder zorgen voor geschikte training en regelmatige bijscholing van zijn personeel over het informatiebeveiligingsbeleid en de informatiebeveili-

[47] Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, pp. 105–106.

gingsprocedures van zijn organisatie. Daarnaast moet de vergunninghouder het risico op identiteitsfraude beteugelen door bijvoorbeeld de kopieën van identiteitsbewijzen gescheiden van de informatie over de bank- of betaalrekening van de speler op te slaan. De vergunninghouder moet de kopieën vijf jaar na beëindiging van de relatie met de speler vernietigen.

#### *4.4.3. Bescherming van de speler in een internationaal spelersbestand*

Voor de kanalisatie van bepaalde online kansspelen waarbij spelers tegen elkaar spelen, zoals poker en door middel van *betting exchange* aangeboden sportweddenschappen, is het van belang dat spelers voldoende andere spelers kunnen vinden waartegen zij kunnen spelen. Voor de kanalisatie van poker is ook van belang dat verschillende niveaus van spelers goed vertegenwoordigd zijn. De Nederlandse markt wordt te klein geacht om de gewenste kanalisatie te bereiken indien het de Nederlandse spelers alleen wordt toegestaan tegen spelers bij andere Nederlandse vergunninghouders te spelen. Het wordt spelers die bij een Nederlandse vergunninghouder zijn ingeschreven, daarom toegestaan bij dergelijke spelsoorten ook te spelen tegen spelers die zijn ingeschreven bij een kansspelaanbieder met een vergunning in een ander land. De leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd hoe kan worden gewaarborgd dat deze Nederlandse spelers dezelfde soort bescherming genieten als onder het Nederlandse regime. Voor zover de aan het woord zijnde leden veronderstellen dat Nederlandse spelers zullen spelen bij aanbieders met een buitenlandse vergunning, berust dit op een misverstand dat ik graag wil rechtzetten.

Ook indien de Nederlandse speler speelt in een internationaal netwerk van spelers, doet hij dat bij de houder van een Nederlandse vergunning en niet bij de aanbieder met een buitenlandse vergunning. De Nederlandse vergunninghouder bij wie hij is ingeschreven, moet onverkort voldoen aan de Nederlandse kansspelregelgeving. Dit betekent onder meer dat de vergunninghouder die speler moet identificeren, het centraal register moet raadplegen, het speelgedrag van die speler moet monitoren op risicovol speelgedrag en ongebruikelijke transacties, en bij indicaties voor risicovol speelgedrag moet interveniëren. De speler blijft dus beschermd door het hoge beschermingsniveau dat de voorgestelde regulering hem biedt.

### 4.5. Maatregelen ter voorkomen fraude en criminaliteit

#### *4.5.1. Matchfixing*

*Verantwoordelijkheidsverdeling matchfixing*

De leden van de **SP-** en **CDA-fracties** hebben gevraagd of het inderdaad de bedoeling is om de volledige verantwoordelijkheid voor het handhaven van de integriteit van de sport bij de sportclubs en overkoepelende organisaties te leggen. Ook hebben zij gevraagd of de kosten van integriteits- en compliance programma’s zijn meegenomen in de berekening van de administratieve lasten van dit wetsvoorstel.

Zoals ook in de kabinetsreactie op het rapport «matchfixing in Nederland» is aangeven,[48] moeten alle betrokken partijen – van sportorganisaties, sportbonden en kansspelaanbieders tot rijksoverheid en opsporingsin-

---

[48] Kamerstukken II 2013/14, 33 296, nr. 10.

stanties – hun eigen verantwoordelijkheid nemen en hun bijdragen leveren aan een brede aanpak om matchfixing in Nederland te voorkomen. De kansspelsector moet, met name door het signaleren van ongebruikelijke gokpatronen, voorkomen dat haar wedaanbod wordt misbruikt ten behoeve van crimineel financieel gewin. De sportsector draagt de verantwoordelijkheid om, door middel van voorlichting over risico's en gevolgen van matchfixing en waar nodig met disciplinaire maatregelen, haar spelers weerbaar te maken tegen manipulatie. Zoals de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport recent heeft aangegeven,[49] nemen alle betrokken partijen ook nu al hun verantwoordelijkheid voor hun aandeel in de bestrijding van matchfixing. De sportsector neemt haar verantwoordelijkheid al door bijvoorbeeld trainingen aan te bieden en te zorgen voor goed bestuur. Het is van groot belang dat de verschillende partijen samenwerken en afstemming zoeken over de manier waarop zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheden.

Iedere partij die een rol speelt in de strijd tegen matchfixing, maakt daarbij kosten. Dit geldt ook voor de vergunninghouders, die gebaat zijn bij een schoon aanbod van sportweddenschappen. De vergunninghouder wordt verplicht de sportorganisatie in kennis te stellen van de weddenschappen die hij organiseert op wedstrijden die door die sportorganisatie worden georganiseerd. Ook wordt hij verplicht de desbetreffende sportbond te waarschuwen, indien hij op basis van zijn analyses een risico op matchfixing van een bepaalde wedstrijd constateert. Zo kunnen ook de sportbonden hun verantwoordelijkheid nemen en passende maatregelen treffen om matchfixing te voorkomen. Sportbonden die een signaal van een kansspelaanbieder krijgen over een verdachte wedstrijd, kunnen vervolgens onderzoeken wie betrokken zijn bij de mogelijke manipulatie van de wedstrijd en of betrokkenen op hun eigen wedstrijd hebben gewed. Indien nodig kan de sportorganisatie vervolgens disciplinaire maatregelen nemen en de manipulatie voorkomen. Tevens moet een continue analyse van de risico's op manipulatie van sportwedstrijden plaatsvinden. Zoals gezegd, zijn hiermee ook voor de vergunninghouder kosten gemoeid.

De kosten van integriteits- en compliance programma's van sportbonden zijn niet betrokken bij de berekening van de administratieve lasten bij dit wetsvoorstel, omdat het hierbij niet gaat om nalevingskosten die uit de Wok voortvloeien. De Wok regelt kansspelen en bevat daarom, voor zover hier van belang, bepalingen die zijn gericht tot de aanbieder van sportweddenschappen. Deze wordt verplicht bepaalde maatregelen te treffen in het belang van de integriteit van de sport. De Wok regelt echter niet de integriteit van de sportsector en bevat geen bepalingen die zijn gericht tot sportbonden, sporters, scheidsrechters en dergelijke. De Wok is daarvoor ook niet het geëigende instrument.

Ik vind het onwenselijk om geld uit het verslavingsfonds, dat nu eenmaal bestemd is voor onderzoek naar verbetering van methoden om kansspelverslaving te voorkomen, anonieme behandeling van kansspelverslaving en voorlichting over kansspelverslaving, aan te wenden om de integriteit in de sport te borgen. Onwenselijk is ook een aanvullende heffing ten behoeve van de integriteit van de sportsector, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** op hun vraag of het mogelijk is ter waarborging van de integriteit van de sport een bijdrage vanuit het verslavingsfonds of vanuit de kansspelaanbieders mogelijk te maken om de huidige aanpak te borgen en verder te ontwikkelen. Met de tot kansspelaanbieders gerichte maatregelen waarin met de voorgestelde regulering wordt voorzien en de

[49] Kamerstukken II 2015/16, 34 300 XVI, nr. 12, p. 134–135.

maatregelen die de sportbonden nemen, wordt de integriteit van de sport naar mijn mening voldoende geborgd.

*Reglementaire controle en objectieve verslaglegging*

De leden van de **SP-** en **CDA-fracties** hebben gevraagd of sportweddenschappen zouden moeten worden beperkt tot wedstrijden, competities en sportevenementen waarbij volledige reglementaire controle en objectieve live verslaggeving aanwezig is. Ik antwoord deze leden dat sportweddenschappen, anders dan in het kader van de draf- en rensport, alleen zullen mogen worden aangeboden, indien die worden afgesloten op wedstrijden die worden georganiseerd door sportorganisaties die door NOC*NSF zijn erkend. Daarmee is de reglementaire controle geborgd.

De aanwezigheid van objectieve live verslaggeving bij wedstrijden, competities en sportevenementen is geen voorwaarde voor het mogen organiseren van sportweddenschappen. Dit is ook niet nodig. Eventueel misbruik van weddenschappen op gemanipuleerde wedstrijden kan immers op geheel andere wijze worden geconstateerd, namelijk door analyse van de weddenschappen zelf. De vergunninghouders worden dan ook hiertoe verplicht. Daarbij komt dat niet alle wedstrijden van de bij NOC*NSF aangesloten sportbonden op beeld worden vastgelegd. Een maatregel als verplichte camera-verslaglegging vormt dan een onnodige administratieve last. Daarbij ga ik er vanuit dat bij NOC*NSF aangesloten sportbonden zelf de noodzakelijke maatregelen treffen om de integriteit van de door deze sportbonden georganiseerde wedstrijden te waarborgen.

*Toezicht op weddenschappen*

De leden van de **SP-** en **CDA-fracties** hebben gevraagd of het mogelijk is kansspelaanbieders te laten controleren of topsporters op wedstrijden uit de eigen competitie wedden, en hen deze gegevens ter beschikking van de sportbonden te laten stellen. De aan het woord zijnde leden menen dat de sportbonden op die manier het verbod om op wedstrijden uit de eigen competitie te wedden met het tuchtrecht goed kunnen handhaven. Zij achten een dergelijk verbod belangrijk om matchfixing te voorkomen en wijzen in dit verband op de situatie in Frankrijk.

Ik antwoord de aan het woord zijnde leden dat vergunninghouders worden verplicht sportorganisaties te informeren over weddenschappen die zij aanbieden op wedstrijden van deze sportorganisaties. Om te kunnen controleren of topsporters op eigen wedstrijden wedden is het noodzakelijk dat de vergunninghouder beschikt over een actuele spelerslijst van de betrokken sportorganisatie. Ik kan mij voorstellen dat sportbonden de namen van hun (top)sporters delen met de vergunninghouder, zodat deze kan controleren of die sporters op wedstrijden uit de eigen competitie wedden.

De analyse van verdachte gokbewegingen is, zoals gezegd, een verantwoordelijkheid van de vergunninghouder. Dit is ook passend, omdat de vergunninghouder zelf het beste inzicht heeft in de eigen *odds* en de verschillende manieren van inzet die hij daarbij faciliteert. De aanpak van matchfixing is ook in het belang van de vergunninghouder zelf. Hij loopt namelijk risico op financiële en imagoschade. De sector is daarom zelf ook continu op zoek naar verbeteringen, bijvoorbeeld via samenwerkingsverbanden zoals ESSA.
Een internationaal erkend controlesysteem, waarnaar de leden van de **CDA-fractie** in reactie op de bijdragen van NOC*NSF aan het rondetafelgesprek vragen, bestaat naar mijn weten op dit moment niet. Het

onderhavige Nederlandse wetsvoorstel is ook niet het meest geëigende instrument voor een dergelijk initiatief. De bestrijding van matchfixing is in toenemende mate onderwerp van overleg in Europees verband. Bij de nadere uitwerking van de maatregelen om matchfixing te voorkomen zal rekening worden gehouden met ontwikkelingen in internationaal verband, zoals het Verdrag van de Raad van Europa inzake de beïnvloeding van sportcompetities.[50] Zoals de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft aangegeven[51] wordt matchfixing als onderdeel van integriteit in de sport tijdens het EU-voorzitterschap van Nederland in de eerste helft van 2016 geagendeerd.

In de strijd tegen matchfixing is in 2014 een nationaal platform matchfixing opgericht, waarin het Functioneel Parket, de Belastingdienst, de FIOD, de politie, de kansspelautoriteit, de sportbonden en vergunninghouders zijn vertegenwoordigd. Dit platform is nog volop in ontwikkeling. In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik aangegeven dat vergunninghouders verplicht worden verdachte gokbewegingen te melden bij dit platform. De kansspelautoriteit heeft mij gevraagd de vergunninghouders te verplichten verdachte gokbewegingen bij hen te melden, zodat de kansspelautoriteit de meldingen vervolgens kan doorgeleiden naar de relevante partner van het nationaal platform matchfixing. Dit is volgens de kansspelautoriteit effectiever, omdat vergunninghouders voor het melden dan één contactpersoon hebben. Door het grote aantal partijen in het platform kan het voor vergunninghouders anders onduidelijk zijn bij welke partij gemeld moet worden. In het Verenigd Koninkrijk zijn goede ervaringen opgedaan met een dergelijke wijze van melden door vergunninghouders. Ik volg deze redenering van de kansspelautoriteit. Vergunninghouders zullen daarom worden verplicht verdachte gokbewegingen te melden bij de kansspelautoriteit, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**.

Ik heb al eerder aangegeven positief te staan tegenover de gedachte om in de toekomst weddenschappen te laten annuleren, indien het nationaal platform ernstige onregelmatigheden heeft geconstateerd die duiden op matchfixing. Dergelijke maatregelen kunnen uiteraard alleen in overleg met het platform in lagere regelgeving worden opgenomen. Vooralsnog zal in lagere regelgeving worden opgenomen dat de vergunninghouder in zijn integriteitsbeleid moet opnemen welke procedures hij hanteert in gevallen waarin zijn analyse een verhoogd risico op matchfixing indiceert. In ieder geval wordt de vergunninghouder die op basis van zijn eigen analyse constateert dat sprake is van een verdachte weddenschap, verplicht dit te melden bij het signalenoverleg van het nationaal platform en bij de sportorganisatie die de betreffende wedstrijd organiseert.

*Beperking van het aanbod*

De leden van de **CDA-fractie** hebben een aantal concrete suggesties van het NOC*NSF ter bestrijding van matchfixing voorgelegd. Zij hebben gevraagd of de regering bereid is gevolg te geven aan de suggestie om het vergunde aanbod van sportweddenschappen te beperken tot:
- weddenschappen op alle mogelijke tussenstanden en uitslagen van één of een bundel van wedstrijden, competities en sportevenementen;
- weddenschappen op aantal gescoorde punten en puntenmakers bij wedstrijden, competities en sportevenementen, en
- weddenschappen op poolwinnaars, 1/16 finalisten, 1/8 finalisten, 1/4 finalisten, 1/2 finalisten en eindwinnaars.

---

[50] Magglingen, 18 september 2014, Trb. 2014, 192.
[51] Kamerstukken II 2015/16, 34 300 XVI, nr. 12, p. 134–135.

Ook hebben de aan het woord zijnde leden gevraagd om weddenschappen op bepaalde spelmomenten uit te sluiten, en met name:

- weddenschappen op individueel te beïnvloeden gebeurtenissen, zoals weddenschappen op hoekschoppen, eerste inworp, penalty's en vrije trappen, en
- weddenschappen op negatieve spelaspecten, zoals overtredingen en rode en gele kaarten.

Evenals de aan het woord zijnde leden heb ik de integriteit van de sport hoog in het vaandel staan. Ik sta dan ook niet op voorhand afwijzend tegenover de gedachte om het aanbod van sportweddenschappen in het belang van de integriteit van de sport te beperken. Een eventuele inperking van het aanbod van sportweddenschappen moet wel bijdragen aan het doel van het voorkomen van matchfixing. Ook mogen de beperkingen de gewenste kanalisatie niet onnodig in gevaar brengen.

Ik wijs de aan het woord zijnde leden er in dit verband wel op dat uit het onderzoek «Matchfixing in Nederland»[52] is gebleken, dat de meeste gevallen van matchfixing niet kansspelgerelateerd zijn. Daarnaast is uit onderzoeken door de Sorbonne Universiteit[53] en het Asser Instituut gebleken,[54] dat de sportweddenschappen waarbij sprake is van kansspelgerelateerde matchfixing van Nederlandse of Europese sportwedstrijden, overwegend bij illegale Aziatische kansspelaanbieders worden geplaatst. Op de illegale Aziatische kansspelmarkt kunnen weddenschappen eenvoudig anoniem of met een valse identiteit worden afgesloten, wat deze markt aantrekkelijk maakt voor criminelen. De illegale kansspelmarkt vormt daarmee een grote bedreiging voor de integriteit van de sport, omdat ongebruikelijke wedpatronen op die illegale markt moeilijker, zo niet onmogelijk, te monitoren zijn. Het is dus ook voor de bestrijding van matchfixing van belang dat kansspelen op afstand in Nederland worden gereguleerd. Een lagere kanalisatie en een grotere illegale markt zou matchfixing immers juist in de hand werken.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden naar het verbieden van weddenschappen op individueel te beïnvloeden gebeurtenissen, zoals de eerste inworp en de eerste penalty, antwoord ik dat dergelijke *spotfixing* in de praktijk nauwelijks voorkomt, aangezien het hierbij gaat om opvallende gebeurtenissen die door een individuele speler moeten worden veroorzaakt en waarmee die speler zich direct in een kwaad daglicht stelt. Dergelijke manipulaties zijn daardoor eenvoudiger te ontdekken dan manipulaties op de uitslag van een wedstrijd.

Daarbij komt dat matchfixing voor criminelen vooral aantrekkelijk is bij weddenschappen waarin veel geld omgaat. Hiervan is bij weddenschappen op onderdelen van een sportwedstrijd, anders dan een tussenstand of de einduitslag, in het algemeen geen sprake.

Daarnaast leidt het feit dat het volume van de weddenschappen op dergelijke gebeurtenissen veelal laag is, ertoe dat ongebruikelijk hoge inzetten op dergelijke weddenschappen eerder opvallen, waardoor de kans groot is dat de manipulatie wordt ontdekt. Uit het onderzoek van het Asser Instituut is gebleken dat matchfixing dan ook voornamelijk plaatsvindt op de einduitslag van wedstrijden met een groot sportief en

[52] Kamerstukken II 2013/14, 33 296, nr. 10.

[53] University Paris 1 Panthéon-Sorbonne and the International Centre for Sport Security, *Protecting the Integrity of Sport Competition; The Last Bet for Modern Sport*, 2014.

[54] Ben van Rompuy, *The odds of match fixing; Facts & figures on the integrity risk of certain sports bets*, T.M.C.Asser Instituut/Vrije Universiteit Brussel, 2015.

financieel belang (met name nationale competities), omdat daar de liquiditeit het hoogst is.

Om deze redenen ben ik er vooralsnog niet van overtuigd dat het in de strijd tegen matchfixing nodig is om weddenschappen op individueel te beïnvloeden gebeurtenissen en negatieve spelaspecten te verbieden. Wel erken ik dat gebeurtenissen die makkelijk door één persoon te beïnvloeden zijn, een risico-factor vormen. De vergunninghouder moet bij de beoordeling van de integriteitsrisico's in het kader van zijn integriteitsbeleid hiermee uitdrukkelijk rekening houden.

*Inspraak van sportbonden en NOC*NSF*

De leden van de **SP-** en **CDA-fracties** hebben gevraagd of sportbonden en NOC*NSF, gezien de grote impact die sportweddenschappen hebben op de integriteit van de sport, inspraak krijgen bij de uitwerking van het aanbod van sportweddenschappen in de lagere regelgeving. Ik maak graag van de gelegenheid gebruik om eerst het mogelijk ontstane beeld te nuanceren, als zou regulering van online sportweddenschappen kansspelgerelateerde matchfixing in de hand zou werken en daarmee grote impact zou hebben op de integriteit van de sport. Zoals gezegd, wordt voor kansspelgerelateerde matchfixing vooral gebruik gemaakt van het illegale kansspelaanbod op de Aziatische markten. De kans dat de krachtens een Nederlandse vergunning georganiseerde kansspelen misbruikt zullen worden voor matchfixing, wordt verder verlaagd door de voorgeschreven spelersregistratie en de voorgeschreven procedures voor de identificatie en verificatie van spelers. Verder wordt al het speelgedrag digitaal gemonitord en geregistreerd.
Dit neemt niet weg dat het wel belangrijk is dat alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen en waar mogelijk samenwerken in de strijd tegen matchfixing. NOC*NSF en de sportbonden zijn en worden, evenals de andere relevante stakeholders, betrokken bij de ontwikkeling van de (lagere) regelgeving. De lagere regelgeving zal in concept in openbare (internet)consultatie worden gebracht, waarbij ook NOC*NSF en sportbonden als de KNVB in de gelegenheid worden gesteld om daarop te reageren.

*Sponsoring*

De leden van de **SP-** en **CDA-fracties** hebben gevraagd naar de maatregelen om misbruik van de positie van de vergunninghouder als sponsor van een sportclub te voorkomen. Met name hebben zij gevraagd of een vergunninghouder als kansspelaanbieder een sportclub mag sponsoren en tegelijkertijd weddenschappen mag aanbieden op sportwedstrijden waaraan die club deelneemt.

Ik antwoord de aan het woord zijnde leden dat vergunninghouders geen weddenschappen mogen aanbieden op wedstrijden die worden georganiseerd door sportorganisaties of geledingen daarvan, indien sprake is van beïnvloeding of enige andere vorm van belangenverstrengeling die ertoe kan leiden dat uitslagen gemanipuleerd kunnen worden.
Dit betekent echter niet dat het een vergunninghouder die een sportclub sponsort, niet zal zijn toegestaan weddenschappen te organiseren op wedstrijden van die sportclub. Wel moet de vergunninghouder in zijn organisatie de nodige maatregelen treffen om misbruik van voorkennis over de betrokken sportwedstrijden of, voor zover van toepassing, misbruik van zijn positie als sponsor of als (mede)eigenaar van een sportorganisatie te voorkomen, door de deelname van bepaalde personen aan de door hem aangeboden kansspelen te beperken. In dit verband wordt gedacht aan het voorkomen van deelname aan sportwedden-

schappen door personen die binnen de organisatie van de vergunninghouder integriteitsgevoelige functies bekleden. Ook zal het de medewerkers die de sponsorrelatie met de sportclub onderhouden, niet zijn toegestaan deel te nemen aan weddenschappen op wedstrijden van de betreffende sportclub.
De vergunninghouder moet deze en andere maatregelen die hij noodzakelijk acht om misbruik van voorkennis of van diens positie te voorkomen, in het integriteitsbeleid van zijn organisatie opnemen. Dit integriteitsbeleid wordt bij de vergunningaanvraag door de kansspelautoriteit beoordeeld.

In antwoord op de vragen van de leden van de **CDA-fractie** over verbintenissen tussen kansspelaanbieders en individuele spelers en financiële belangen van kansspelaanbieders in onder meer de dartsport, kan ik het volgende aangeven. Voor spelers van wedstrijden op individueel niveau, zoals het aangehaalde voorbeeld van de dartsport, zijn sponsorcontracten vaak van essentieel belang om de sportbeoefening financieel mogelijk te maken. Tegelijk maakt dit dergelijke sporten kwetsbaar voor matchfixing. Het is daarom van belang dat het aanbod van weddenschappen op sportwedstrijden wordt omgeven met voldoende waarborgen tegen matchfixing. De sportbonden zijn primair verantwoordelijk voor het voorkomen dat de bij hen aangesloten spelers, stafleden en andere personen invloed kunnen uitoefenen op het verloop van de wedstrijd. Sportorganisaties hebben daarbij een belangrijke rol in het voorkomen dat personen op hun eigen wedstrijd wedden. Met dergelijke voorzorgsmaatregelen is het niet nodig verbintenissen tussen aanbieders van kansspelen en individuele spelers geheel uit te sluiten. Ik heb dan ook niet gekozen voor een verbod op het aangaan van individuele sponsorcontracten. Dit wil niet zeggen dat financiële belangen daarmee boven de integriteit van de sport gesteld worden. Door goede waarborgen, zo antwoord ik deze leden, hoeft het één niet boven het ander te prevaleren.

### *4.5.2. Betalingen*

De spelersrekening kan alleen worden gecrediteerd door de speler zelf. Stortingen door derden en anonieme stortingen worden niet toegestaan. Dit betekent dat het gebruikte betaalinstrument op naam van de speler moet zijn gesteld of ondubbelzinnig tot diens persoon moet zijn te herleiden. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd hoe een gebruikt betaalinstrument is te herleiden tot de bij de vergunninghouder ingeschreven speler, indien dit instrument niet op diens naam staat. Indien het gebruikte betaalinstrument niet op naam van de speler staat, zo antwoord ik, is het de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder om te onderzoeken of het gebruikte betaalinstrument ook daadwerkelijk tot de betreffende speler te herleiden is. Hij moet dan aan de speler vragen om aan te tonen dat het gebruikte betaalinstrument gekoppeld is aan een bank- of betaalrekening die wel op diens naam staat, bijvoorbeeld door het overleggen van rekeningoverzicht waarop zowel de aanduiding van het gebruikte betaalinstrument als de tenaamstelling van de rekeninghouder staat. De aanbieder zal dus aanvullende informatie moeten opvragen bij de speler. De vergunninghouder moet in de tussentijd proberen te voorkomen dat het gestorte bedrag door speler wordt verspeeld. Dit kan hij doen door het bedrag direct terug te storten op het gebruikte betaalinstrument/betaalrekening of de spelersrekening tijdelijk te bevriezen. Wanneer de speler niet kan aantonen dat het betaalmiddel op zijn naam staat, wordt het geld indien mogelijk teruggestort op het betaalinstrument/ de betaalrekening die voor de storting is gebruikt. In Nederland wordt overigens een ruime meerderheid van de online

betalingen door middel van Ideal gedaan, waardoor de benodigde gegevens bijna altijd worden verstrekt (direct of achteraf).

Doordat de te gebruiken betaalinstrumenten te herleiden moeten zijn tot de bij de vergunninghouder ingeschreven speler wordt verondersteld dat deze speler ook de enige kan zijn die de betaling verricht en daarmee instemt met de betaling, zo antwoord ik deze leden tevens die vragen of de persoon op wiens naam het betaalinstrument staat ook expliciet toestemming moet hebben gegeven voor de betaling. Het is niet toegestaan gebruik te maken van betaalinstrumenten die op naam van iemand anders staan.

Het spelerstegoed op de speelrekening is in beginsel onbeperkt geldig, met dien verstande dat, indien een speler geruime tijd niet daadwerkelijk heeft gespeeld de spelersrekening moet worden gesloten en de vergunninghouder het saldo van die speler moet uitkeren op diens tegenrekening bij een vergunninghoudende bank of betaaldienstverlener. De spelersrekening is immers uitsluitend bedoeld om de deelname aan kansspelen op afstand mogelijk te maken en niet voor andere doeleinden, zoals het parkeren van gelden. Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** na hoeveel tijd de spelersrekening moet worden gesloten, antwoord ik dat dit ter bepaling van de vergunninghouder is. Die moet in zijn algemene voorwaarden aangeven hoe hij omgaat met dergelijke «slapende» spelersrekeningen en na welke periode hij deze zal sluiten en het speeltegoed zal uitkeren aan de speler.

### *4.5.3. Vierde anti-witwasrichtlijn*

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd hoe geborgd is dat alle kansspeloperatoren onder de nieuwe anti-witwaswetgeving vallen bij het verstrekken van nieuwe vergunningen. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of het juist is dat de vierde anti-witwasrichtlijn voorschrijft dat alle kansspeloperatoren onder de nieuwe anti-witwaswetgeving komen te vallen. Op dit moment, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, vallen alleen de kansspelaanbieders die beroeps- of bedrijfsmatig een speelcasino in de zin van artikel 27g Wok organiseren, onder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). In artikel VI van het voorliggende wetsvoorstel (kansspelen op afstand) wordt die groep door wijziging van artikel 1, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 16°, Wwft uitgebreid met de natuurlijke personen, rechtspersonen en vennootschappen die kansspelen op afstand in de zin van artikel 31 Wok organiseren. Het gaat hierbij overigens niet alleen om aanbieders met een Nederlandse kansspelvergunning. Ook kansspelaanbieders die in Nederland illegaal landgebonden speelcasino's of kansspelen op afstand organiseren, vallen onder de Wwft.

Met de vierde anti-witwasrichtlijn[55] wordt de reikwijdte van de Europese anti-witwasregelgeving uitgebreid naar alle aanbieders van kansspeldiensten. Dit betekent dat in beginsel alle kansspelaanbieders, online en landgebonden, onder deze richtlijn vallen. Met uitzondering van casino's kunnen lidstaten, na een adequate risicobeoordeling, besluiten aanbieders van bepaalde kansspeldiensten geheel of gedeeltelijk vrijstelling te verlenen van de nationale bepalingen ter omzetting van de richtlijn. In dat

[55] Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015, PbEU L 141/73 van 5 juni 2015, inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie.

geval dient de lidstaat aan te tonen dat de aard en, in voorkomend geval, de omvang van de transacties betreffende dergelijke diensten een laag risico vertegenwoordigen. De aard en omvang van transacties binnen de online kansspelmarkt rechtvaardigen een dergelijke vrijstelling niet. De vierde anti-witwasrichtlijn moet uiterlijk op 26 juni 2017 in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd.[56] Dit zal worden gerealiseerd met een separaat wetsvoorstel waarin onder meer de Wwft wordt aangepast.
In beginsel vallen alle kansspeloperatoren onder de nieuwe anti-witwaswetgeving. Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** in hoeverre dit kan leiden tot complicaties bij een onbeperkt aantal vergunningen, antwoord ik dat het voorkomen van witwassen en financiering van terrorisme is gebaat bij een stelsel waarin kansspelaanbieders hun diensten met een Nederlandse vergunning aanbieden. Ook andere categorieën instellingen, zoals bijvoorbeeld accountantskantoren en kredietinstellingen, vallen onder de Wwft. Deze instellingen zijn niet in aantal beperkt en in veel gevallen ook niet vergunningplichtig. Dit levert geen complicaties op.

In de huidige en in de nieuwe vierde anti-witwasrichtlijn – en de Wwft waarin de vierde richtlijn zal worden geïmplementeerd – wordt geen onderscheid gemaakt tussen aanbieders die met en aanbieders die zonder vergunning kansspelen aanbieden. Ook aanbieders van illegale kansspelen vallen onder de anti-witwasbepalingen. De Nederlandse vergunning waarborgt dat vergunninghouders voldoen aan de hoge eisen die de Nederlandse wetgeving stelt aan onder meer de identificatie en verificatie van spelers, de registratie van onder meer alle speeltransacties, de toegankelijkheid voor de relevante Nederlandse toezichthouders tot de controledatabank en de daarin opgenomen gegevens, de keuring van de spelsystemen, en de melding van ongebruikelijke transacties aan de Financiële Inlichtingen Eenheid (Financial Intelligence Unit, afgekort FIU). Het toezicht op naleving van de Wwft door vergunninghouders is uiteraard effectiever dan nalevingstoezicht op illegale aanbieders, omdat vergunninghouders bekend zijn bij de kansspelautoriteit. De regering meent dan ook dat de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering meer is gebaat bij een stelsel dat het aantal vergunningen beperkt door hoge eisen te stellen aan de vergunninghouder en diens werkprocessen, dan door het aantal vergunninghouders op voorhand tot een bepaald maximum te beperken.

Daarnaast zullen naar verwachting veel van de toekomstige vergunninghouders aanbieders zijn die in een of meer andere lidstaten al beschikken over een vergunning tot het aanbieden van kansspelen op afstand, en ook daar al onder toezicht staan. Dergelijke aanbieders moeten voldoen aan de nationale anti-witwasregelgeving, waarin de Europese anti-witwasregelgeving is geïmplementeerd. Hun bedrijfsvoering ten aanzien van het voorkomen van witwassen en financiering van terrorisme hoeft daarom waarschijnlijk niet ingrijpend te worden aangepast voor de Nederlandse markt. Dit maakt toezicht en handhaving naar verwachting eenvoudiger voor de kansspelautoriteit.

## 4.6. Maatregelen ten behoeve van het toezicht

*Zetelvereiste*

De toekomstige vergunninghouder moet in principe zijn statutaire zetel in de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte hebben. Een belangrijk deel van het huidige kansspelaanbod in Nederland dat gekanaliseerd moet worden, wordt echter georganiseerd door kansspe-

[56] Artikel 67, eerste lid, eerste alinea, van Richtlijn (EU) 2015/849.

laanbieders die gevestigd zijn op een van de Britse Kanaaleilanden of het Isle of Man. Om die reden kan de kansspelautoriteit eventueel ontheffing verlenen van het vereiste dat de vergunninghouder in een EU- of EER-lidstaat zetelt. De leden van de **CDA-fractie** hebben wederom gevraagd naar de voorwaarden waaronder de kansspelautoriteit ontheffing van het zetelvereiste kan verlenen. Zoals ik reeds eerder heb gedaan,[57] antwoord ik deze leden als volgt.

Ten eerste moet ontheffing van het zetelvereiste naar het oordeel van de kansspelautoriteit noodzakelijk zijn voor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand door een kansspelaanbieder met een Nederlandse vergunning. Van noodzaak zal in het algemeen alleen sprake zijn wanneer de noodzakelijke kanalisatie van een substantieel deel van de bestaande vraag van de Nederlandse consumenten naar kansspelen op afstand daartoe noopt. Het is aan de aanbieder die in aanmerking wil komen voor een vergunning om dit aan te tonen. Zo is bijvoorbeeld het feit dat een buiten het grondgebied van de EU en EER gevestigde aanbieder met een nieuw kansspelproduct een substantieel marktaandeel wil veroveren, onvoldoende reden voor ontheffing. Doel van de regulering van kansspelen op afstand is immers de bestaande vraag naar dergelijke kansspelen in goede banen te leiden en niet om nieuwe vraag in Nederland naar kansspelen op afstand te creëren.

Ook kan ontheffing slechts worden verleend, indien de geldende regelgeving van het land waar de vergunninghouder zetelt, naar het oordeel van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit gelijkwaardig en vergelijkbaar is met de Nederlandse of Europese regelgeving op het gebied van onder meer het naleven van sanctieregelingen, het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, het vennootschapsrecht en de bescherming van persoonsgegevens.

Voorts moet in dat land dusdanig toezicht worden uitgeoefend op de naleving van die voorschriften dat het vergelijkbaar is met het toezicht dat in Nederland of een andere EU- of EER-lidstaat wordt uitgeoefend.

Verder mag het recht van dat land zich niet verzetten tegen het organiseren van kansspelen in Nederland overeenkomstig de Nederlandse regelgeving. Dit betekent onder meer dat de desbetreffende kansspelaanbieder alle relevante toezichtsinformatie aan de kansspelautoriteit moet mogen verschaffen en gekopieerde gegevens in de controledatabank in Nederland moet mogen opslaan.

Overigens betekent ontheffing van het zetelvereiste niet dat de aanbieder direct in aanmerking komt voor een vergunning. Uiteraard moet die aanbieder ook voldoen aan alle overige vergunningsvoorwaarden, waaronder de eisen die aan zijn geschiktheid, betrouwbaarheid en deskundigheid worden gesteld.

De aan het woord zijnde leden hebben ook gevraagd of de kansspelautoriteit al op aanbieders is gestuit die van deze ontheffingsmogelijkheid gebruik zouden willen maken en welke aanbieders dit zijn. Ik antwoord hen dat bij de interessemelding, waarmee aanbieders door de kansspelautoriteit op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen en waardoor de kansspelautoriteit potentieel gegadigden beter in kaart kan brengen, geen sprake is van een aanmelding voor vergunningverlening of voorbereiding daarop. De vraag of bepaalde aanbieders en welke van de ontheffingsmogelijkheid gebruik willen maken, is daarom nu nog niet aan

[57] Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, p. 128–130.

de orde. Overigens verwacht ik, gelet op de voorwaarden voor de ontheffing van het zetelvereiste, dat slechts enkele aanbieders uiteindelijk in aanmerking zullen komen voor ontheffing van het zetelvereiste.

*Intern toezicht bij vergunninghouder*

De toekomstige vergunninghouder moet een of meer ter zake kundige functionarissen aanwijzen, die binnen zijn organisatie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en voor het interne toezicht op naleving van de kansspelregelgeving. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of de voorgestelde regeling van intern toezicht door functionarissen binnen de organisatie van de vergunninghouder niet het risico heeft dat de slager zijn eigen vlees keurt, en of een meer directe vorm van toezicht niet gewenst is. Het interne toezicht, zo antwoord ik deze leden, moet worden onderscheiden van het externe toezicht dat door de kansspelautoriteit wordt uitgeoefend. Het interne toezicht is primair een interne waarborg voor de correcte gang van zaken binnen de organisatie van de vergunninghouder en komt niet in de plaats van het externe nalevingstoezicht door de kansspelautoriteit. Wel kan het interne toezicht richting geven bij de vormgeving door de kansspelautoriteit van haar externe nalevingstoezicht. Naarmate de interne toezichtfunctie bij de vergunninghouder in de praktijk onafhankelijker, serieuzer en met meer scherpte wordt uitgevoerd, kan de kansspelautoriteit exacter de nalevingsrisico's bepalen en de inzet van haar toezichtcapaciteit beter toespitsen op die risico's.

*Kenbaarheid van legaal aanbod*

De leden van de **CDA-fractie** hebben aangegeven dat het hen niet logisch voorkomt dat mensen voor hun inschrijving als speler de website van de kansspelautoriteit bezoeken om te zien welke aanbieders een vergunning hebben. Zij hebben aangegeven dat het wellicht een beter idee zou zijn om websites van vergunde aanbieders direct te linken aan de site van de kansspelautoriteit. Ik antwoord deze leden dat ik het voorgestelde beleid, dat bestaat uit een vermelding in beeld bij de vergunninghouder dat deze over een vergunning beschikt en een lijst van vergunninghouders op de website van de kansspelautoriteit, afdoende acht. Deze mening is mede gestoeld op het gegeven dat uit recent onderzoek blijkt dat Nederlanders die deelnemen aan kansspelen op afstand, sneller kiezen voor een aanbieder die een (Nederlandse) vergunning in beeld heeft staan.[58]

## 5. Centraal register van uitsluitingen ter bestrijding van kansspelverslaving

Met inschrijving in het centraal register uitsluiting kansspelen kan een ieder zich uitsluiten van deelname aan kansspelen die op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's worden aangeboden. Voor risico- en probleemspelers biedt dit de mogelijkheid om afstand te nemen van die risicovolle kansspelen en bij de Nederlandse instellingen voor verslavingszorg hulp te zoeken. Het centraal register is het sluitstuk op het voorgestelde preventiebeleid, waarin vergunninghouders die risicovolle kansspelen op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's organiseren in samenwerking met experts op het gebied van kansspelverslaving een behoorlijk preventiebeleid onderhouden dat aansluit op het Nederlands stelsel van verslavingszorg en waarbij de speler met problematisch speelgedrag, na de nodige interventies, wordt geleid naar de in Nederland aanwezige verslavingszorg en de rust krijgt om afstand te nemen van de kansspelen waarmee hij een probleem heeft. Ik ben hierop

[58] Consumentengedrag online legale en illegale kansspelen, SEO 2015.

al eerder uitgebreid ingegaan.[59] Verheugd stel ik vast dat de leden van de **PvdA-fractie** voorstander zijn van het centraal register van uitsluiting van personen die hun gokgedrag niet in de hand kunnen houden. Wel zijn enkele vragen gesteld over het centraal register, waarop ik hieronder nader in ga.

*Reikwijdte*

De voorgestelde regeling van het centraal register als sluitstuk op een preventiebeleid dat onder meer sluitende controle aan de deur, observatie van het speelgedrag van de speler en waar nodig interventie in dat gedrag voorschrijft, is van toepassing op de risicovolle kansspelen die op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's worden aangeboden.

De leden van de **VVD-fractie** hebben er op gewezen dat enkele grote exploitanten van speelautomatenhallen en een aantal verslavingszorginstellingen in gesprek zijn over een alternatief met een meer risicogebaseerde benadering met meer nadruk op toezicht op de speler, dan beperking van diens toelating tot speelautomatenhallen en een soepele begeleiding naar de zorg. Het achterwege laten van «controle aan de deur», dat als doel heeft de bezoeker van een van de vele speelautomatenhallen in Nederland die in het register is ingeschreven te weren, zou, met meer aandacht voor diens speelgedrag in de automatenhal, meer recht doen aan de verschillen tussen de online en landgebonden speelomgeving. Het centraal register zou als onderdeel van het preventie-instrumentarium geraadpleegd kunnen worden, indien daar in een individueel geval aanleiding toe bestaat.

Ik heb met interesse kennis genomen van dit alternatief, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. De regering staat uiteraard positief tegen alternatieven waarmee de lastendruk voor burgers en bedrijven kan worden verminderd. Randvoorwaarde daarbij is wel dat de speler ook bij een dergelijke alternatieve regeling het hoge niveau van bescherming tegen kansspelverslaving blijft genieten dat de regering met haar preventiebeleid voor ogen heeft. Dit beleid is, zoals gezegd, ontwikkeld in samenwerking met deskundigen vanuit verslavingszorg. Alternatieven die tegen lagere lasten een gelijkwaardig of hoger beschermingsniveau bieden, zou ik toejuichen. Met de speelautomatensector is herhaaldelijk overleg gevoerd. Vooralsnog is het geschetste alternatief onvoldoende uitgewerkt om te kunnen oordelen dat het dezelfde of vergelijkbare waarborgen bevat als het voorgestelde preventiebeleid met een sluitend deurbeleid waarbij wordt gecontroleerd of de betrokken speler in het centraal register is ingeschreven.

Het alternatief gaat er immers van uit dat de in het centraal register ingeschreven speler tot speelautomatenhallen kan worden toegelaten en in een of meerdere automatenhallen kan gaan spelen. Die speler kan dan geen afstand nemen van risicovolle kansspelen. Hij zal naar verwachting ook niet genegen zijn om bij de verslavingszorg hulp te zoeken voor zijn problematische speelgedrag, terwijl wel is vastgesteld dat voor hem onwenselijk is dat hij nog verder deelneemt aan risicovolle kansspelen en dat hij hulp moet zoeken voor zijn risicovolle speelgedrag.

Dat de betrokken exploitanten van speelautomatenhallen een professionalisering van hun eigen preventiebeleid voorstaan, waaronder aanscherping van het opleidingsniveau van de medewerkers en de inzet in de speelautomatenhallen van preventiespecialisten uit de zorg die de speler waar nodig doorverwijzen naar een zorginstelling, juich ik

[59] Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, p. 137.

overigens toe, omdat deze ontwikkeling past in het voorgestelde preventiebeleid. De kansspelautoriteit deelt bovenstaande mening.
De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd uiteen te zetten waarom het centraal register niet alleen van nut is ten aanzien van kansspelen op afstand, maar ook ten aanzien van landgebonden instellingen. Inschrijving in het centraal register, zo antwoord ik deze leden, biedt de speler de mogelijkheid om afstand te nemen van deelname aan risicovolle kansspelen en hulp te zoeken voor zijn speelgedrag. Kansspelen die op afstand en in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's worden aangeboden, zijn, zoals bekend, de meest verslavingsgevoelige kansspelen. Om te voorkomen dat een speler met een entreeverbod in een landgebonden speelcasino of speelautomatenhal kan uitwijken naar een online-casino, en om te voorkomen dat een speler die van deelname aan kansspelen op afstand is uitgesloten kan uitwijken naar een landgebonden speelcasino of speelautomatenhal, zijn maatregelen nodig die niet alleen betrekking hebben op kansspelen op afstand, maar ook op kansspelen die in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's worden aangeboden. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarin.

Centrale registratie en een sluitend deurbeleid voor de online en landgebonden vergunninghouders zijn nodig om te borgen dat een speler die in het centraal register is ingeschreven, niet bij een andere vergunninghouder aan risicovolle kansspelen kan blijven deelnemen en dat hij afstand kan nemen van het kansspel en hulp kan zoeken.
De voorgestelde regeling van het centraal register als sluitstuk op een verslavingspreventiebeleid is geënt op het preventiebeleid kansspelverslaving van Holland Casino, dat landgebonden kansspelen aanbiedt. De Algemene Rekenkamer[60] heeft vastgesteld dat spelers met een bezoekverbod of -beperking bij Holland Casino uitwijken naar speelautomatenhallen en heeft daarom in overweging gegeven dit te corrigeren, bijvoorbeeld door bezoekverboden- en beperkingen ook van toepassing te laten zijn op speelautomatenhallen waar toegangs- en identiteitscontrole ook mogelijk is. Ook het WODC[61] heeft aanbevolen een registratiesysteem in te richten voor casinospelen en kansspelautomaten. Ter uitvoering van de adviezen van de Algemene Rekenkamer en het WODC en van de motie-Kooiman c.s.[62] is het centraal register zodanig vormgegeven dat het de Nederlandse speler weghoudt van deelname aan risicovolle kansspelen, ongeacht of die op afstand, in automatenhallen of in speelcasino's worden aangeboden.

Beperking van het sluitende deurbeleid en het centraal register tot alleen de kansspelen op afstand zou er toe leiden dat de speler met een problematisch speelgedrag kan uitwijken naar landgebonden kansspelen in speelautomatenhallen of speelcasino's. Het komt mij voor dat dit de effectiviteit van het preventiebeleid niet ten goede zou komen. Bovendien zou dat ten opzichte van de huidige situatie, waarin Holland Casino al een sluitend deurbeleid en centraal register hanteert, een achteruitgang voor de bestrijding van kansspelverslaving in Nederland betekenen.

*Onvrijwillige inschrijving*

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd of de regering, gelet op de kritiek en de gevolgen voor de burgerrechten van de speler, bereid is de onvrijwillige uitsluiting te heroverwegen en, indien dat niet het geval

---

[60] Algemene Rekenkamer, Holland Casino: naleving overheidsbeleid, Kamerstukken II 2010/11, 32 636, nr. 1.
[61] Intraval, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.
[62] Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 24.

is, of de onvrijwillige uitsluiting zou kunnen worden vervangen door een minder inperkende afkoelperiode voor de verslaafde speler. Naar aanleiding van deze vraag wil ik, wellicht ten overvloede, graag stellen dat de deur nooit gesloten is voor goede ideeën en alternatieven. Ik antwoord de aan het woord zijnde leden dat ik vooralsnog geen aanleiding zie om de onvrijwillige uitsluiting te heroverwegen.
De onvrijwillige uitsluiting moet worden bezien in het kader van het geheel van preventieve maatregelen waarvan het centraal register het sluitstuk is. In praktijk zullen de maatregelen om een speler tegen diens wil door inschrijving in het register uit te sluiten van risicovolle kansspelen naar verwachting weinig worden gebruikt. Uitgangspunt is immers dat spelers die hun speelgedrag niet meer onder controle hebben, door interventies van de vergunninghouder zelf tot de conclusie komen dat tijdelijke uitsluiting en behandeling door de verslavingszorg in hun geval het beste is. Door de voorgestelde invulling van de zorgplicht van de vergunninghouder gaat het ook in verreweg de meeste gevallen om inschrijving in het register op verzoek van de speler zelf, die daarmee toestemming geeft voor de benodigde verwerking van persoonsgegevens. Waar het wel zal worden ingezet, zal het gaan om spelers die met hun speelgedrag zichzelf of hun naasten schade kunnen berokkenen, en hun eigen verantwoordelijk niet goed meer kunnen nemen. De maatregel is dan ook een uiterste interventie.

In de gevolgen voor de burgerrechten van de speler zie ik geen noodzaak om de mogelijkheid van onvrijwillige uitsluiting te verlaten. Bij de inrichting van het systeem van het centraal register is de privacy-impact zo beperkt mogelijk gehouden. De inschrijving in dat register is per definitie tijdelijk – bij onvrijwillige inschrijving niet langer dan de zes maanden die minimaal nodig zijn om gedragsverandering te bewerkstelligen – en de gegevens worden daarna geanonimiseerd en uit het register verwijderd. In het register worden slechts die gegevens opgenomen die strikt noodzakelijk zijn voor het beoogde doel (uitsluiting van deelname aan kansspelen). Doordat vergunninghouders het register slechts met een hit/no hit kunnen bevragen, verkrijgen zij slechts wanneer dat noodzakelijk is – wanneer een persoon daadwerkelijk wil gaan spelen – de strikt noodzakelijke informatie, namelijk antwoord op de vraag of die persoon wel (hit) of niet (no hit) in het register is ingeschreven. Bovendien mogen zij gegevens over welke spelers de toegang tot kansspelen is geweigerd vanwege inschrijving in het centraal register niet opslaan. Verder moet de communicatie tussen de vergunninghouder en het centraal register volledig versleuteld zijn. Deze opzet maakt het mogelijk met een zeer beperkte gegevensstroom en minimale privacy-impact een effectieve controle op het centraal register uit te voeren.

Beperking van de duur van de onvrijwillige inschrijving in het register, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden voorts, komt mij niet wenselijk voor, aangezien de duur van zes maanden (het voorgestelde artikel 33h, zesde lid, Wok) volgens experts uit de verslavingszorg tevens de duur is die minimaal nodig is om daadwerkelijk gedragsverandering te kunnen bewerkstelligen.

*Verlenging van de inschrijvingsduur*

Door verschillende fracties is aantal vragen gesteld met betrekking tot de mogelijkheid van het verlengen van de inschrijvingsduur van de tijdelijke uitsluiting, en de mogelijkheid van de speler om hulp te zoeken tijdens de uitsluitingsperiode. Hieronder ga ik op deze vragen in.

Op de vraag van de leden van de **SP-fractie** of zes maanden wel voldoende is om adequaat te worden behandeld, antwoord ik dat voor die

periode van zes maanden in geval van inschrijving op onvrijwillige basis is gekozen in overleg met deskundigen op het gebied van verslavingszorg. De ervaring van de verslavingszorg leert dat een tijdelijke uitsluiting minimaal zes maanden moet duren om een daadwerkelijke verandering in het speelgedrag te kunnen bewerkstellingen, snelle terugval te voorkomen en ruimte te bieden voor behandeling. De speler die de periode van inschrijving wil verlengen, kan dit uiteraard op eenvoudige wijze doen.
De termijn van zes maanden geldt alleen voor spelers die op onvrijwillige basis in het register zijn ingeschreven. Spelers die zichzelf vrijwillig in het register inschrijven, kunnen kiezen voor een langere periode van uitsluiting, zij het dat zij er na zes maanden voor kunnen kiezen de inschrijving ongedaan te maken.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben aangegeven in het geval van onvrijwillige uitsluiting de kans groot te achten dat degene die uitgesloten wordt, geneigd is zich tot het illegale aanbod te wenden. Om die reden menen deze leden dat een kale uitsluiting mogelijk niet altijd effectief zal zijn. Zij hebben gevraagd in hoeverre deze uitsluiting gepaard moet gaan met het behandelen van de problematische gokker en het desnoods verlengen van de periode van uitsluiting.

Met de aan het woord zijnde leden ben ik eens dat het voor daadwerkelijke gedragsverandering, ook bij onvrijwillige uitsluiting, belangrijk is dat de betrokken speler in de zes maanden van uitsluiting echt aan de slag gaat om zijn speelgedrag te veranderen. Tijdelijke uitsluiting van deelname aan risicovolle kansspelen biedt de speler afstand tot het spel, de mogelijkheid om zijn speelgedrag te veranderen en verslavingsbehandeling. Daadwerkelijke gedragsverandering van een probleemspeler vergt echter de wil van die speler daartoe, die wel zo veel mogelijk kan worden gestimuleerd, maar niet kan worden afgedwongen.

Zoals de leden van de **SP-fractie** terecht constateren, heeft de inschrijving in het register tot doel de betrokken speler de tijd te geven om hulp te zoeken en afstand te nemen tot risicovolle kansspelen, zodat hij zijn ongezonde speelgedrag kan veranderen en daarna weer zelf verantwoordelijkheid kan nemen. De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of de regering daarbij niet teveel zelfdiscipline van een verslaafde vraagt. Ik wil voorop stellen dat het in de meeste gevallen gaat om spelers die op vrijwillige basis opteren voor tijdelijke zelfuitsluiting. Zij kiezen er zelf voor, veelal na interventie door de vergunninghouder, om vanwege risicovol of problematisch speelgedrag, tijdelijk geen toegang meer te krijgen tot kansspelen in landgebonden casino's, speelautomatenhallen of online kansspelen. Hiermee proberen zij afstand te nemen van hun eerdere speelgedrag. Uit overleggen met verslavingszorg, opgedane ervaringen in de landgebonden sector en opgedane ervaringen in het buitenland (onder andere Denemarken en België) is gebleken dat, indien de speler uit eigen beweging kiest voor tijdelijke zelfuitsluiting, deze speler het meest geneigd is zijn speelgedrag te veranderen en eventueel hulp te zoeken.
Naar verwachting zal echter een kleine groep spelers blijven bestaan die het problematische karakter van hun speelgedrag niet (willen) inzien en ondanks herhaaldelijke interventie van de vergunninghouder blijven spelen. Deze spelers kunnen, indien het vermoeden bestaat dat zij zichzelf of naasten schade kunnen berokkenen, op onvrijwillige basis in het register worden ingeschreven. Ook in die gevallen zal de betrokken speler door de vergunninghouder worden gewezen op zijn problematische speelgedrag en de risico's op kansspelverslaving, zal hem worden

geadviseerd hulp te zoeken en zal hem de nodige informatie worden gegeven om alsnog zijn weg naar de Nederlandse verslavingszorg te vinden.
Daadwerkelijke gedragsverandering van een risico of probleemspeler vergt echter de eigen wil(skracht) van die speler. Deze wil wordt zo veel mogelijk gestimuleerd, maar de wil van de speler tot daadwerkelijke gedragsverandering kan helaas niet worden afgedwongen. Ook deskundigen op gebied van verslavingszorg erkennen deze afhankelijkheid van de wil van de speler.

De voorgestelde artikelen 33da en 33h Wok, zo antwoord ik de leden van de **PvdA-fractie**, voorzien niet in de mogelijkheid dat de periode van onvrijwillige uitsluiting tegen de wil van de betrokkene kan worden verlengd. Dit zou betekenen dat de kansspelautoriteit aan het einde van de termijn van zes maanden zou moeten beoordelen of de betrokkene zijn problematische speelgedrag voldoende onder controle heeft kunnen brengen. Dit vergt echter een beoordeling van het recente speelgedrag van de betrokkene, die de voorafgaande zes maanden echter juist van deelname aan risicovolle kansspelen is uitgesloten. Indien die speler in die periode bij een illegale aanbieder heeft gespeeld, zal hij daar naar verwachting niet graag voor willen uitkomen en zal ook de betrokken illegale aanbieder, zo deze al bekend is en beschikt over relevante gegeven, naar verwachting de noodzakelijke gegevens niet ter beschikking willen stellen. Een dergelijke beoordeling van het recente speelgedrag van de betrokkene op diens toekomstige speelgedrag is daarom geen realistische optie.

Waar het uiteindelijk om gaat is of de betrokken speler, na diens tijdelijke uitsluiting door registratie in het centraal register, weer op verantwoorde wijze kan omgaan met het aanbod van risicovolle *short odds* kansspelen. Dat moet in de praktijk blijken. Iedere vergunninghouder moet het speelgedrag van iedere speler, ook als die eerder in het register was ingeschreven, monitoren, bij problematisch speelgedrag op passende wijze ingrijpen en de betrokken speler zo nodig wederom voor onvrijwillige uitsluiting onder de aandacht van de kansspelautoriteit brengen.

Ik ben mij er van bewust dat dit geen sluitende oplossing is voor de kleine kern van kansspelverslaafden die al zo ver heen zijn dat zij zich niets meer aan iemand gelegen laten liggen om van hun probleemgedrag af te komen. De daarvoor benodigde gedragsverandering kan, zoals gezegd, nu eenmaal niet worden afgedwongen.

Voorts antwoord ik de aan het woord zijnde leden dat niets een in het register ingeschreven speler die tijdens diens inschrijving in het register de inschrijvingsduur wil verlengen of die na inschrijving in het register opnieuw wil worden ingeschreven, daartoe in de weg staat. Dit is namelijk altijd mogelijk. De kansspelautoriteit is echter op grond van het voorgestelde artikel 33da Wok niet bevoegd om de inschrijving van een speler die daarom niet heeft gevraagd, eigener beweging te verlengen. Dit zou naar mijn mening de bereidheid van spelers om zich, al dan niet op advies van de betrokken vergunninghouders, (vrijwillig) in het register in te schrijven en daarmee de effectiviteit van het register als sluitstuk van het preventiebeleid, nadelig kunnen beïnvloeden.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd om een reactie op het betoog van de woordvoerder van Jellinek, die tijdens het rondetafelgesprek aangaf dat het eenvoudig zou moeten zijn om de uitsluitingsperiode te verlengen. Inschrijving in het register heeft, zoals gezegd, als doel de betrokken speler in de gelegenheid te stellen afstand te nemen van deelname aan risicovolle kansspelen, hulp bij een instelling voor

verslavingszorg te zoeken en zijn ongezonde speelgedrag te veranderen. In overleg met deskundigen op het gebied van verslavingszorg is hierbij gekozen voor een periode van zes maanden in geval van inschrijving op onvrijwillige basis. De speler kan de periode van inschrijving uiteraard verlengen. Ervaring van de verslavingszorg leert – zoals gezegd – dat een tijdelijke uitsluiting minimaal zes maanden moet duren om een daadwerkelijke verandering in het speelgedrag te kunnen bewerkstelligen, snelle terugval te voorkomen en ruimte te bieden voor behandeling. Belangrijker dan verlenging van de duur van de uitsluiting is de speler te begeleiden om zijn kansspelproblematiek terug te brengen.

Het komt mij logisch voor, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden voorts, dat een speler zich minder makkelijk vrijwillig in het register zal inschrijven voor een door hemzelf gekozen periode van ten minste zes maanden, indien de kansspelautoriteit deze periode vervolgens tegen de wil van de speler kan verlengen. Dit werpt naar mijn mening een onnodig hoge drempel op voor een systeem, dat uit oogpunt van effectiviteit juist toegankelijk en laagdrempelig moet zijn. Het feit dat een speler dan al is ingeschreven doet hier niet aan af, omdat het gaat om diens afweging voorafgaande aan de inschrijving. Een speler die overweegt zich vrijwillig in het register in te schrijven, wordt geïnformeerd over de gevolgen daarvan. Het is niet logisch dat spelers zich in het register zullen inschrijven zonder de gevolgen daarvan vooraf te kennen.

*Vlucht naar het illegale aanbod*

De probleemspeler die tijdelijk wordt uitgesloten van legale online kansspelen zal, zoals de leden van de **SP-fractie** terecht opmerken, mogelijk zijn heil zoeken in het illegale aanbod. De aan het woord zijnde leden hebben zich hierover ongerust getoond. Ik begrijp de ongerustheid van deze leden. Tegelijkertijd kan ik niet anders dan concluderen dat dit risico altijd aanwezig zal zijn. Uiteraard schept de voorgestelde regulering zoveel mogelijk voorwaarden en waarborgen om dit tegen te gaan, maar het risico van deelname aan illegale online kansspelen is helaas niet volledig 100% uit te sluiten.

*Het Belgische EPIS*

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd om een toelichting op de werking in de praktijk van het Belgische systeem waarbij een belanghebbende van de mogelijk verslaafde speler de Belgische kansspelautoriteit kan informeren. Het Belgische centrale uitsluitingssysteem EPIS, zo antwoord ik deze leden, biedt derde belanghebbenden, zoals familieleden, de gelegenheid een speler aan te dragen voor onvrijwillige uitsluiting in het centraal register. Indien een speler wordt aangedragen voor onvrijwillige uitsluiting door een derde, nodigt de Kansspelcommissie de betreffende speler uit om zijn standpunt toe te lichten en zich te verweren, waardoor de Kansspelcommissie een onderbouwde beslissing kan nemen. De speler kan er ook voor kiezen zich schriftelijk te verweren. De onvrijwillige uitsluiting duurt tot de Kansspelcommissie haar opheft, en de uitgeslotene kan pas na een jaar een opheffingsverzoek indienen. De Kansspelcommissie vraagt daarbij de betrokkene om een bewijs waaruit blijkt dat hij sociale en/ of psychologische begeleiding heeft gehad gedurende de uitsluitingsperiode. De belanghebbende die verzocht om uitsluiting is automatisch belanghebbende bij de behandeling van het opheffingsverzoek. De uitsluiting van de speler geldt voor casino's, speelautomatenhallen, wedkantoren en online kansspelen. In 2014 zijn 42 personen uitgesloten op basis van een verzoek van een derde belanghebbende.

De leden van de **CDA-fractie** hebben ook gevraagd of het voorliggende wetsvoorstel ruimte biedt voor de mogelijkheid dat een belanghebbende van een mogelijk verslaafde speler de kansspelautoriteit in Nederland informeert, en indien dat niet het geval is, of het wetsvoorstel aanpassing op dit punt behoeft. Ik antwoord deze leden dat het voorliggende wetsvoorstel inderdaad deze ruimte biedt. Ook derden-belanghebbenden als gezins- en familieleden kunnen een speler met problematisch speelgedrag voor onvrijwillige uitsluiting aandragen bij de kansspelautoriteit. Haar bevoegdheid tot inschrijving in het centraal register van spelers is geregeld in het voorgestelde artikel 33da Wok.

## 6. Toezicht en handhaving

Regulering van kansspelen op afstand is van essentieel belang voor de bestrijding van het illegale aanbod. Hiervoor heb ik al aangegeven dat volledige bestrijding van illegaal in Nederland aangeboden kansspelen op afstand, door de massaliteit en het grensoverschrijdende karakter daarvan, niet tot de reële mogelijkheden behoort. Dit wordt niet anders door de in het voorliggende wetsvoorstel voorgestelde maatregelen, waaronder de bindende aanwijzing tot het blokkeren van betalingsverkeer tussen aanbieder en speler en tot het ontoegankelijk maken van illegale speelsites, waarmee wel de bedrijfsvoering van de illegale aanbieder kan worden bemoeilijkt, maar geen 100% handhaving kan worden bereikt.

De voorgestelde regulering bevat een groot aantal instrumenten voor een effectief nalevingstoezicht op de vooraf streng geselecteerde vergunninghouders. Hierop is in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag al uitgebreid ingegaan. Het gaat hierbij onder meer om de verplichtingen voor de toekomstige vergunninghouders om volledig inzicht in hun organisatie te geven, hun spelsysteem door een geaccrediteerde keuringsinstelling te laten keuren op conformiteit met de Nederlandse (technische en operationele) eisen, een controledatabank in Nederland in te richten, de kansspelautoriteit periodiek en incidenteel van de door haar benodigde toezichtinformatie te voorzien en om financiële zekerheid te stellen. Hierdoor is het toezicht en de handhaving jegens vergunninghouders voor de kansspelautoriteit aanzienlijk minder complex dan de handhaving jegens illegale online-aanbieders.
Hierbij is van belang dat het niet zo is dat een op voorhand gestelde beperking van het aantal vergunningen of een eis dat de vergunninghouder ook een landgebonden kansspelinrichting in Nederland moet exploiteren, toezicht en handhaving makkelijker maakt. De kansspelautoriteit heeft mij eens te meer bevestigd dat het tegendeel juist waar is.

### 6.1. Algemeen

*Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving*

De leden van de **PvdA-fractie** hebben gevraagd of de handhaving van de kansspelregelgeving er bij gebaat kan zijn, indien niet louter bestuursrechtelijke maatregelen open zouden staan tegen overtreders, maar in de meest ernstige gevallen ook het strafrecht kan worden ingeroepen. Dat is, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, naar mijn mening inderdaad het geval, zeker waar het gaat om aanbieders van illegale kansspelen. Met de instelling van de kansspelautoriteit is dit ook onderkend. Hoewel het uitgangspunt is dat de Wok bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd, behoort ook strafrechtelijke handhaving tot de mogelijkheden. Het opzettelijk aanbieden van kansspelen zonder vergunning – overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a, Wok – is ingevolge het huidige artikel 36 Wok een economisch misdrijf, waartegen ook nu al strafrechtelijk kan worden opgetreden.

Dit neemt niet weg dat strafrechtelijke handhaving, mede gelet op de beperkte capaciteit van politie en Openbaar Ministerie, ultimum remedium is. In zijn algemeenheid verdient strafrechtelijke handhaving pas de voorkeur, indien sprake is van (ernstige) meervoudige of herhaalde overtredingen, indien zich verwevenheid voordoet met (andere) criminele activiteiten of indien de behoefte bestaat aan de toepassing van strafvorderlijke dwangmiddelen en bevoegdheden of het opleggen van specifiek strafrechtelijke sancties.[63] Zo is met medewerking van de kansspelautoriteit strafrechtelijk opgetreden tegen een in Nederland gevestigde aanbieder van online kansspelen in een zaak waarbij het vermoeden bestond dat de opbrengsten uit de handel in softdrugs werden gebruikt voor investeringen in vastgoed en illegale gokactiviteiten.
In de overige gevallen volstaat bestuursrechtelijke handhaving door de kansspelautoriteit. Het voorliggende wetsvoorstel bevat, zoals gezegd, een aanzienlijke uitbreiding van het haar daartoe ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium.

De aan het woord zijnde leden hebben de regering gevraagd nader in te gaan op de Belgische praktijk, waar strafrechtelijke handhaving als ultimum remedium wel voorhanden is. Graag wil ik bij de beantwoording een mogelijk misverstand rechtzetten. België heeft, anders dan de aan het woord zijnde leden mogelijk veronderstellen, een stelsel waarin de kansspelwetgeving als uitgangspunt strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Dat stelsel tendeert wel meer en meer richting bestuursrechtelijke handhaving. Bij de wijziging van de Belgische kansspelwet van 10 januari 2010 is bijvoorbeeld geregeld dat de Kansspelcommissie voortaan in bepaalde gevallen zelf kan overgaan tot het opleggen van administratieve boetes.

*Handhaving jegens individuele spelers*

De leden van de **PvdA-factie** hebben gevraagd waaruit blijkt dat ook in Nederland de speler die aan een illegaal kansspel deelneemt, strafbaar is en op welke wijze nu al tegen die speler wordt opgetreden. Op grond van het huidige artikel 1, eerste lid, onder c, Wok, zo antwoord ik deze leden, is het een ieder in Nederland verboden om gebruik te maken van kansspelaanbod, wetende dat voor dat aanbod geen vergunning ingevolge de Wok is verleend. Het gaat hier om een overtreding en niet om een misdrijf. Ingevolge het huidige artikel 36a Wok wordt die overtreding bestraft met geldboete van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (thans € 8.100). Zoals gezegd is met het oog op de beperkte capaciteit van politie en het Openbaar Ministerie bij de instelling van de kansspelautoriteit gekozen voor het uitgangspunt van bestuursrechtelijke handhaving waarbij strafrechtelijke handhaving als ultimum remedium kan worden ingezet. Sinds 1 april 2012 kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit een speler op grond van artikel 35b, tweede lid, Wok, een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste het bedrag van de derde categorie. De kansspelautoriteit heeft tot op heden geen individuele spelers bestuursrechtelijk beboet voor deelname aan een illegaal kansspel. Ook is, voor zover mij bekend, tot op heden niet strafrechtelijk opgetreden tegen individuele deelnemers aan illegale kansspelen.

Dit alles komt mij ook logisch voor, omdat het voor de bestrijding van illegaal kansspelaanbod effectiever is om de aanbieder aan te pakken die zonder vergunning veel spelers bedient, dan om de vele spelers aan te pakken die bij die aanbieder spelen. Dit laatste zou een onevenredig beslag op de nu eenmaal niet onbeperkte capaciteit van de kansspelauto-

[63] Kamerstukken I 2011/12, 32 264, C, p. 8.

riteit – bij strafrechtelijke handhaving van de politie en Openbaar Ministerie – en de rechterlijke macht leggen.

Het identificeren van de spelers die na de regulering van kansspelen op afstand nog bewust kiezen voor het aanbod van de nog resterende illegale aanbieders, is zeer bewerkelijk. Ook de voorbereiding van een groot aantal besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan individuele spelers en de behandeling van de bezwaar- en beroepschriften tegen die boetebesluiten brengt zeer veel uitvoeringslasten met zich mee. De kansspelautoriteit zou de daarmee gemoeide capaciteit niet meer op een andere wijze – met name de bestrijding van het illegale kansspelaanbod – kunnen aanwenden. Bij strafrechtelijke handhaving van het verbod om aan illegale kansspelen deel te nemen, zouden de politie en het Openbaar Ministerie de daarmee gemoeide capaciteit niet meer kunnen inzetten bij de opsporing en vervolging van ernstiger overtredingen en van misdrijven. Daarnaast zou de behandeling van de beroepschriften van de individuele spelers tegen de boetebesluiten van de kansspelautoriteit, dan wel de strafrechtelijke aanpak van spelers, ook een aanzienlijke extra belasting voor de rechter betekenen.

Zoals ik al eerder heb opgemerkt,[64] lijkt het mij een efficiëntere aanpak om met slechts één of enkele appellabele besluiten, gericht tot de desbetreffende aanbieder of tot een derde die hem middelen als betaaldiensten, internetdiensten of een speelplatform verschaft, het illegale aanbod te beëindigen of de bedrijfsvoering van de illegale aanbieder te verstoren. Daarmee wordt in één keer bewerkstelligd dat veel spelers niet meer aan het illegale aanbod kunnen deelnemen of van deelname worden ontmoedigd, hetgeen veel effectiever is dan het stelselmatig aanpakken van de individuele spelers. Het voorliggende wetsvoorstel bevat daarom het aanvullende instrument van de bindende aanwijzing.

Ik acht stelselmatige bestraffing van individuele deelnemers aan illegale kansspelen daarom op voorhand weinig effectief voor het bereiken van een hogere kanalisatiegraad, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden voorts. Voor de kanalisatie is wel van belang dat spelers zich bewust zijn van het bestaan van een legaal alternatief. Daarom zal het de toekomstige vergunninghouders – binnen bepaalde grenzen – worden toegestaan hun legale en veilige aanbod onder de aandacht van de spelers te brengen en zal de kansspelautoriteit op haar website een lijst met vergunninghouders bijhouden. De toekomstige vergunninghouders moeten op hun website vermelden dat zij beschikken over een vergunning van de kansspelautoriteit en daar een link opnemen naar de website van de kansspelautoriteit.

Een en ander neemt echter niet weg dat de kansspelautoriteit wel de bevoegdheid heeft om ook die spelers aan te pakken. Ik kan niet uitsluiten dat zij op enig moment en onder bepaalde omstandigheden gericht van die bevoegdheid gebruik zal willen maken als aanvullend instrument om het illegale aanbod te bestrijden.

Los van de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving van de Wok speelt de heffing van de kansspelbelasting (KSB) bij alle illegale kansspelen. Op grond van de huidige Wet KSB wordt bij illegale binnenlandse – zowel landgebonden als online – kansspelen de aanbieder als belastingplichtige aangemerkt en bij illegale, vanuit het buitenland opererende online kansspelen de prijswinnaar. Op grond van het wetsvoorstel is ook bij binnenlandse illegale kansspelen op afstand de

[64] Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, p. 159.

prijswinnaar de belastingplichtige. Op deze wijze wordt de speler ontmoedigd om deel te nemen aan illegale kansspelen.

### 6.2. Betalingsblokkades

*De bindende aanwijzing aan betaaldienstverleners*

De vraag van de leden van de **VVD-fractie** of het juist is dat het blokkeren van het betalingsverkeer, zoals is bepleit tijdens het rondetafelgesprek, al in voorliggend wetsvoorstel is verwerkt, kan ik bevestigend antwoorden. Volgens het voorgestelde artikel 34n Wok kan de kansspelautoriteit betaaldienstverleners een bindende aanwijzing opleggen hun diensten aan een illegale aanbieder van kansspelen op afstand te staken. Hierdoor wordt het betalingsverkeer tussen illegale aanbieders en Nederlandse spelers belemmerd. De speler kan immers niet meer gebruik maken van de gangbare dienstverlening van betaaldienstverleners en kan daarom niet meer via deze betaaldienstverleners geld overmaken aan deze illegale aanbieder. Dit maakt de aanbieder naar verwachting ook minder betrouwbaar in de ogen van de consument.

De aan het woord zijnde leden hebben ook geïnformeerd naar het ambitieniveau dat mag worden verwacht bij de inzet van dit middel om een zo laag mogelijk percentage illegale aanbieders op de Nederlandse kansspelmarkt te realiseren. Ik antwoord hen dat het blokkeren van betalingstransacties niet een op zichzelf staand instrument is waarmee de gehele illegale markt kan worden tegengegaan, maar een belangrijk onderdeel vormt van het gehele handhavingsinstrumentarium van de kansspelautoriteit. Als de speler geen mogelijkheden heeft om de aanbieder te betalen, kan hij ook niet deelnemen aan de aangeboden kansspelen op afstand. Door blokkades van het betalingsverkeer zijn gangbare betaalmogelijkheden zoals iDeal en in Nederland uitgegeven creditcards niet meer bruikbaar bij illegale aanbieders van kansspelen op afstand. De betalingsblokkade moet echter worden gezien in samenhang met andere handhavingsinstrumenten, zoals de aan de betrokken aanbieders gerichte bestuurlijke boete en de bindende aanwijzingen aan, bijvoorbeeld, marketingbedrijven en platformproviders die het illegale aanbod met hun dienstverlening faciliteren.

Wanneer de speler toch bij de illegale aanbieder wil blijven spelen, zal hij zijn toevlucht moeten zoeken tot alternatieve betaalinstrumenten. Voor veel spelers vormt dit een drempel, omdat zij niet bekend zijn met deze alternatieven of daar niet over beschikken. Een van de redenen waarom de betalingsblokkades succesvol zijn, is dat er een duidelijk signaal van uitgaat. Doordat gangbare en vertrouwde betaalinstrumenten niet beschikbaar zijn, wordt het spelen bij de illegale aanbieder minder aantrekkelijk. De verwachting is dat alleen die speler die vastbesloten is om bij een bepaalde illegale aanbieder te blijven spelen, hiertoe bereid zal zijn en deze blokkades zal omzeilen. Bij voldoende attractief legaal aanbod zullen de meeste Nederlandse spelers overstappen naar het vergunde aanbod, waar de gangbare en voor de consument betrouwbare betaalmiddelen wel bruikbaar zijn. Dit bevordert de kanalisatie.
Ook in Noorwegen zijn de ervaringen, zo antwoord ik de leden van de **PvdA-fractie**, dat betalingsblokkades voor een grote meerderheid van de spelers een belangrijke hindernis vormen voor deelname aan illegale kansspelen op afstand.
De regering deelt dan ook het standpunt van de heer Temmink (DG Interne Markt Europese Commissie) en de heer Cools (Tilburg University) dat het blokkeren van betalingstransacties een effectieve maatregel is om illegale kansspelen tegen te gaan, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**. Naast Noorwegen beschikken 13 andere landen binnen de

EER over de mogelijkheid maatregelen ter blokkering van betalingsverkeer toe te passen. Het betreft België, Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Letland, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slovenië en Spanje. Het is echter niet mogelijk, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden voorts, om de effectiviteit van de betalingsblokkade in ieder van die lidstaten afzonderlijk te beoordelen en onderling te vergelijken. De uitwerking en de toepassing van dit instrument is niet in alle lidstaten dezelfde. Bovendien kan de effectiviteit van een bepaald handhavingsinstrument niet op zichzelf worden beoordeeld, maar moet die worden bezien tegen de achtergrond van het gehele handhavingsinstrumentarium. Het is daarom van belang dat de kansspelautoriteit beschikt over verschillende instrumenten, waartoe naast de blokkade van het betalingsverkeer ook de bindende aanwijzing aan internetserviceproviders en platformproviders behoort, om het de illegale aanbieder met de inzet van verschillende maatregelen zo moeilijk mogelijk te maken. Ook moet er voldoende legaal aanbod zijn dat voldoende attractief is voor de speler om deze van het illegale aanbod weg te houden. Bij gebrek aan voldoende aantrekkelijke, legale alternatieven zal de speler immers alsnog geneigd zijn om bij een illegale aanbieder te spelen.

Met het oog op de bestrijding van illegaal aanbod hebben de leden van de **PvdA-fractie** gevraagd of het banken, creditcardmaatschappijen en andere spelers in het betalingsverkeer verboden zou kunnen worden nog langer transacties van illegale aanbieders af te handelen. Ook hebben zij gevraagd of de regering nader kan ingaan op de mogelijkheid en wenselijkheid van een dergelijk verbod en op afspraken met de branche hierover. Met de aan het woord zijnde leden ben ik, zoals gezegd, van mening dat ingrijpen in het betalingsverkeer tussen de illegale kansspelaanbieder en de Nederlandse speler een grote bijdrage kan leveren aan de bestrijding van het illegale online aanbod. Daarom voorziet het voorliggend wetsvoorstel in de bevoegdheid voor de kansspelautoriteit om tussenpersonen, waaronder betaaldienstverleners, die hun diensten verlenen aan illegale kansspelaanbieders en daarmee het illegale aanbod bevorderen of faciliteren, middels een bindende aanwijzing te gelasten hun dienstverlening aan die illegale aanbieders te staken. Dit wordt geregeld in het voorgestelde artikel 34n Wok.

Vooruitlopend op de regulering van kansspelen op afstand en de introductie van het voorgestelde artikel 34n Wok, zo antwoord ik de leden van de **PvdA-** en **CDA-fracties**, heeft de kansspelautoriteit afspraken met een aantal belangrijke betaaldienstverleners gemaakt. Deze afspraken zijn in oktober 2014 neergelegd in een samenwerkingsconvenant – het convenant ter bestrijding van illegale kansspelen via internet – en strekken er toe dat het betalingsverkeer tussen de consument en de aanbieders van illegale kansspelen op afstand wordt geblokkeerd. In het convenant is opgenomen dat de kansspelautoriteit betaaldienstverleners een lijst verstrekt met gesanctioneerde illegale aanbieders. Op grond van het convenant accepteren de betaaldienstverleners de door de kansspelautoriteit gesanctioneerde aanbieders niet als nieuwe klant. Met gesanctioneerde aanbieders die al klant van de betaaldienstverleners zijn, zullen de contracten beëindigd worden zodra de opgelegde sanctie onherroepelijk is geworden. De kansspelautoriteit heeft nauw contact met de betaaldienstverleners die zich bij het convenant hebben aangesloten. Dit biedt de kansspelautoriteit en de betrokken betaaldienstverleners de mogelijkheid om informatie uit te wisselen. De aangesloten betaaldienstverleners informeren de kansspelautoriteit over ontwikkelingen op het gebied van online betalingen en de mogelijke kansen en risico's, en de kansspelautoriteit informeert hen over (potentiële) klanten en hun producten.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of kan worden aangegeven of, en zo ja, hoe vaak de laatste jaren gebruik is gemaakt van deze mogelijkheden en of aangetoond kan worden dat het convenant met betaaldienstverleners werkt, zoals de voorzitter van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit tijdens het rondetafelgesprek heeft aangegeven. Zij hebben daarbij ook gevraagd welke concrete maatregelen sinds 2013 zijn voortgevloeid uit deze samenwerkingen. Deze leden antwoord ik dat het convenant de aangesloten betaaldienstverleners in staat stelt nu al over te gaan tot het blokkeren van betalingsverkeer, waardoor illegale aanbieders al voorafgaand aan inwerkingtreding van het wetsvoorstel aangepakt kunnen worden. Daarnaast is het een signaal richting illegale aanbieders van kansspelen op afstand dat betaaldienstverleners niet bereid zijn hun medewerking te verlenen aan illegale activiteiten, zoals het illegaal aanbieden van kansspelen op afstand.

Eind oktober 2015 hebben de kansspelautoriteit en de aangesloten betaaldienstverleners een eerste evaluatie van het convenant uitgevoerd. Hieruit is naar voren gekomen dat door de aangesloten betaaldienstverleners in het algemeen goed gevolg wordt gegeven aan de verplichtingen zoals die in het convenant zijn afgesproken. Een aantal partijen is vrijwillig zelfs verder gegaan dan hetgeen waartoe het convenant hen verplicht. Zo werden bijvoorbeeld online kansspelaanbieders die op de Nederlandse markt gericht zijn, ongeacht de vraag of ze op de lijst van de kansspelautoriteit vermeld staan, niet als nieuwe cliënten geaccepteerd. Om vast te stellen of een kansspelaanbieder die niet op de lijst staat, zich op de Nederlandse markt richt, is door de aangesloten betaaldienstverleners regelmatig contact met de kansspelautoriteit opgenomen. Gesteld kan dan ook worden dat meerdere convenantpartijen gedurende het eerste jaar een proactieve houding hebben aangenomen.

Tegelijkertijd is gebleken dat het voor de aangesloten partijen lastig is een directe terugkoppeling te geven over het aantal beëindigde of niet geaccepteerde diensten. Dit hangt samen met het feit dat partijen met verschillende rollen deelnemen aan het convenant. Een deel staat in direct contact met de kansspelaanbieder. Andere partijen verzorgen bijvoorbeeld de betaalmethode, leveren het betalingssysteem of zijn betalingsverwerker. De kansspelautoriteit vindt het belangrijk toch goed zicht te krijgen op de effectiviteit van het convenant. Om die reden verricht de kansspelautoriteit zelf ook controles door het uitvoeren van proefstortingen bij gesanctioneerde online kansspelaanbieders.

*Chargebacks en stornering*

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of de regering en de kansspelautoriteit bekend zijn met het wetenschappelijk onderzoek dat is verricht door McCoy et al van de George Mason University en UC San Diego. Dit is inderdaad het geval, zo antwoord ik hen. Uit de door hen aangehaalde artikelen blijkt dat het terugboeken van creditcardbetalingen door de consument, de zogeheten chargebacks, de werking van een markt in illegale producten en diensten kan verstoren. Het terugboeken van creditcardbetalingen door de consument is een dienst die gerenommeerde betaaldienstverleners zonder daartoe strekkende wettelijke verplichting aan hun creditcardhouders verlenen. Het financiële risico in het geval van een chargeback berust bij de aanbieder van het (illegale) product. Chargebacks kunnen illegale kansspelaanbieders aanzienlijke schade bezorgen, zeker wanneer de consument hiervan op grote schaal gebruik zou maken. Daarnaast zijn chargebacks ook problematisch voor de betrokken betaaldienstverlener die de creditcardbetalingen faciliteert. Deze moet immers bij iedere chargeback onderzoeken of deze terecht was. Indien een betaaldienstverlener veel terugboekverzoeken ten aanzien

van een bepaalde illegale aanbieder krijgt, kan dat voor hem aanleiding vormen om de samenwerking met die aanbieder te beëindigen. Daarom kunnen betaaldienstverleners ook op deze wijze een rol spelen in de strijd tegen illegale kansspelen.
Chargebacks kunnen echter niet als handhavingsinstrument worden ingezet door de kansspelautoriteit worden beschouwd. Het betreft nadrukkelijk een dienst van betaaldienstverleners aan hun creditcard-houders.

Daarnaast kan een consument automatische incasso's zonder opgaaf van reden storneren. Deze terugboekingen betekenen overigens niet noodzakelijkerwijs dat de betalingsverplichting vervalt. Sinds 1 februari 2014 is de stornering binnen de Single Euro Payments Area (SEPA) Europees geregeld, waardoor Europese consumenten tot 56 dagen na de afschrijving automatische incasso's kunnen terugboeken. Eenmalige incasso's moeten vooraf door de bank aan de consument worden gemeld, zodat de consument deze nog kan weigeren. Een uitzondering is hierbij echter gemaakt voor kansspelen. Rechtsgeldig afgegeven automatische incasso's voor kansspelen kunnen niet achteraf gestorneerd worden. Dit was voor de invoering van de SEPA overigens niet anders. Het is immers niet wenselijk dat spelers die automatisch meespelen bij bijvoorbeeld de Staatsloterij of de Postcodeloterij, daags na de trekking hun inleg terughalen. Voor online kansspelen is dit niet anders, nog daargelaten dat in de praktijk weinig wordt gewerkt met automatische incasso's.

Storneringen en chargebacks zijn geen bruikbare instrumenten voor de kansspelautoriteit in haar strijd tegen illegale kansspelaanbieders. Dergelijke acties worden immers geïnitieerd door de consument en niet door de kansspelautoriteit. Een belangrijk instrument dat voor de kansspelautoriteit wel bruikbaar is, is wel de mogelijkheid om financiële transacties tussen de consument en de illegale kansspelaanbieder te blokkeren.

*Zwarte en witte lijsten in het betalingsverkeer*

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd om een reactie op de suggestie van dhr. Cools (Universiteit Tilburg) om te gaan werken met zogeheten «witte lijsten» van aanbieders met een vergunning. Zij hebben gevraagd in hoeverre met het voorliggende wetsvoorstel hieraan tegemoet wordt gekomen door op de site van de kansspelautoriteit kenbaar te maken welke aanbieders een vergunning hebben. Ook hebben zij gevraagd of een dergelijke lijst ook breder verspreid zou kunnen worden dan alleen op de site van de kansspelautoriteit, en hoe de regering denkt over het idee van een parallel gehanteerde «zwarte lijst», die op het internet kan circuleren en die continu door de kansspelautoriteit bijgewerkt kan worden.

Deze leden antwoord ik dat de suggestie van de heer Cools om te werken met een zogeheten «witte lijst van vergunde aanbieders» goed aansluit bij het door mij voorgestane beleid. Deze lijst zal in de vorm van een register van vergunde aanbieders worden gepubliceerd op de website van de kansspelautoriteit.
Het hanteren van een zwarte lijst met illegale aanbieders is echter onwenselijk, aangezien een uitputtende zwarte lijst in de snel veranderende internetwereld nagenoeg onhaalbaar is. Spelers en betaaldienstverleners zouden een aanbieder mogelijk als legaal kunnen aanmerken om het enkele reden dat deze niet op de zwarte lijst is geplaatst. Door alleen een witte lijst te publiceren, is het voor spelers en andere actoren meteen duidelijk welke aanbieders een vergunning in Nederland hebben en dus legaal zijn. Spelers en dienstverleners kunnen deze lijst, voordat zij een

(zakelijke) relatie aangaan met een kansspelaanbieder, snel en eenvoudig raadplegen op de site van de kansspelautoriteit.

Ten aanzien van het verspreiden van deze witte lijst over het internet, wijs ik de aan het woord zijnde leden op het risico van gedateerde lijsten. Indien de lijst op verschillende plaatsen wordt gepubliceerd, moet deze ook op verschillende plaatsen worden onderhouden. Het gevaar bestaat dat dit niet altijd en overal even accuraat en tijdig wordt gedaan, waardoor lijsten onderling kunnen gaat verschillen en gedeeltelijk verouderd blijken. Consumenten die een verouderde lijst raadplegen, kunnen daardoor alsnog besluiten te spelen bij een aanbieder waarvan de kansspelautoriteit de vergunning inmiddels heeft ingetrokken. Ook (betaal)dienstverleners kunnen ten onrechte de indruk krijgen dat een aanbieder een vergunning heeft. Het is daarom verstandiger deze lijst uitsluitend op de site van de kansspelautoriteit te publiceren. De kansspelautoriteit is immers de vergunningverlenende instantie. Uiteraard kan op andere sites wel een link naar de witte lijst van de kansspelautoriteit worden geplaatst.

Vergunninghouders van kansspelen op afstand worden verplicht op hun website een link naar de website van de kansspelautoriteit te plaatsen, zodat spelers en derden altijd eenvoudig en snel kunnen zien of een aanbieder op de witte lijst staat en over een vergunning beschikt.

### 6.3. Ontoegankelijk maken van illegale speelsites

*De bindende aanwijzing aan internetserviceproviders*

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd of het juist is dat het voorgestelde artikel 34n Wok al de optie omvat om een aanwijzing aan de aanbieder van een elektronische communicatiedienst om gegevens over kansspelen zonder vergunning te blokkeren. Ook deze mogelijkheid om het illegale aanbod van kansspelen op afstand tegen te gaan, zo antwoord ik hen, is inderdaad al in het voorgestelde artikel 34n Wok opgenomen. De kansspelautoriteit kan, na verplichte voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris, een internetserviceprovider een bindende aanwijzing geven om zijn dienstverlening ten behoeve van een illegale kansspelaanbieder te staken. Die aanwijzing strekt er toe dat de betrokken internetserviceprovider alle maatregelen moet treffen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om bepaalde gegevens die worden opgeslagen of doorgegeven en die worden gebruikt voor het organiseren van kansspelen zonder vergunning, ontoegankelijk te maken, voor zover dit noodzakelijk is voor het beëindigen van de overtreding. Uitgangpunt is wel dat de bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking van gegevens pas wordt ingezet, indien andere en lichtere middelen geen soelaas bieden.

De aan het woord zijnde leden hebben ook gevraagd of aan die blokkade gekoppeld kan worden dat spelers objectieve voorlichting krijgen over legale alternatieven en de risico's van het spelen via illegale aanbieders. Uit nadere toelichting door onder meer Internet Society Nederland, zo antwoord ik, is gebleken dat het technisch niet meer mogelijk is om deze koppeling sluitend te realiseren. Voorheen was het door fouten in het oorspronkelijke ontwerp van het domeinnaamsysteem voor een internetserviceprovider mogelijk om informatie over domeinnamen te veranderen en de gebruiker, zonder dat deze het merkte, door te geleiden naar een andere site. Zo kon deze fout in het systeem worden benut om consumenten bijvoorbeeld naar een stop-pagina te geleiden. Aangezien deze fout in het domeinnaamsysteem echter ook aanzienlijke veiligheidsrisico's voor de miljoenen internetgebruikers met zich meebracht, zijn inmiddels

nieuwe internetstandaarden ontwikkeld voor het werken met domeinnamen (DNSSEC), waardoor het voor internetserviceproviders niet langer mogelijk is om in plaats van de site die de speler wilde bezoeken, een stoppagina te tonen of deze speler door te verwijzen naar een andere site. De Nederlandse internetsector loopt, vanwege het belang van een veilig internet voor iedereen, bij de invoering van DNSSEC wereldwijd voorop.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd om een reactie op de bijdragen van Internet Society Nederland en Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN) tijdens het ronde tafelgesprek, waarin werd gesproken over onbenut gelaten mogelijkheden voor de kansspelautoriteit om op dit moment handhavend op te treden. De vertegenwoordiger van SIDN refereerde hierbij aan de praktijk van nep-medicijnen en kraaksoftware, waarin slechts enkele zogeheten *rogue-* of *high risk* banken de betrokken handelaren tegen hoge transactiekosten zouden faciliteren. Dit is echter niet de praktijk van illegale kansspelen op afstand, waar het merendeel van de betaaldienstverleners die illegale kansspelen op afstand faciliteren, niet bestaat uit *rogue-* of *high risk* banken. Ik wijs de aan het woord zijnde leden op de gerenommeerde betaaldienstverleners die zich tot op heden hebben aangesloten bij het convenant ter bestrijding van illegale kansspelen via internet.

In dit verband merk ik nog op dat de Wok strekt tot bescherming van publieke belangen en dat het verbod op illegaal kansspelaanbod publiekrechtelijk – via het bestuursrecht of het strafrecht – wordt gehandhaafd. De kansspelautoriteit kan zich er bij de bestrijding van illegaal online kansspelaanbod niet op beroepen dat inbreuk is gemaakt op een haar toekomend subjectief recht, zoals een private onderneming dat wel kan indien inbreuk is gemaakt op bijvoorbeeld diens auteurs- of eigendomsrecht of een andere partij zonder vergunning oneerlijk concurreert.[65]

### 6.4. Openbare waarschuwing

De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd naar de stand van zaken omtrent de beleidskaders ten aanzien van de openbare waarschuwing die de kansspelautoriteit aangekondigd heeft te zullen uitwerken, antwoord ik dat de kansspelautoriteit mij heeft laten weten hier momenteel aan te werken. Zij laat weten in de praktijk wel reeds met mededelingen te werken, bijvoorbeeld via twitter.

### 6.5. Effectiviteit van de maatregelen bij beperkt aantal vergunningen

De leden van de **CDA-fractie**, die hebben gevraagd of de voorgestelde handhavingsinstrumenten ook effectief toegepast zouden kunnen worden in een stelsel met een op voorhand beperkt aantal vergunningen, antwoord ik dat het toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving door verantwoord opererende vergunninghouders effectiever is dan de bestrijding van (het aanbod aan kansspelen op afstand door) een groot aantal illegale aanbieders. Naar mate meer aanbieders ervoor kiezen zich te conformeren aan de hoge eisen van de voorgestelde regulering, zal de toezichts- en handhavingscapaciteit van de kansspelautoriteit gerichter en effectiever kunnen worden ingezet. Voor het toepassen van het handhavingsinstrumentarium is het daarom juist effectief het aantal vergunningen niet op voorhand te beperken. Een hoge mate van kanalisatie is effectiever dan een beperking van het aantal vergunningen. Maatregelen als het blokkeren van betalingsverkeer en het

[65] Bijvoorbeeld HR 18 februari 2005, Nr. C03/306HR (Ladbrokes/Nationale sporttotalisator), ECLI:NL:HR:2005:AR4841.

ontoegankelijk maken van speelsites zullen genomen kunnen worden, maar de effectiviteit van deze maatregelen heeft duidelijk zijn grenzen.

Voorts antwoord ik de aan het woord zijnde leden in dit verband dat het niet mogelijk is de effectiviteit van handhavingsinstrumenten van andere lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen of België, te beoordelen aangezien, ongeacht de vraag of deze landen al dan niet een beperkt vergunningstelsel hebben, de aard en toepassing van het gehele handhavingsinstrumentarium per lidstaat verschilt.

### 6.6. De handhaving door de kansspelautoriteit

*Prioriteringscriteria*

Zoals al eerder is aangegeven,[66] is de kansspelautoriteit door het massale, grensoverschrijdende aanbod van illegale online kansspelen en de complexiteit en arbeidsintensiviteit van de handhaving genoodzaakt een prioritering in haar handhavingsactiviteiten aan te brengen. Daartoe zijn prioriteringscriteria ontwikkeld, aan de hand waarvan de kansspelautoriteit kan bepalen welke online kansspelaanbieder zich zonder vergunning onmiskenbaar op de Nederlandse markt richt en daarom het eerst aan de beurt komt voor sanctionering. Haar aandacht richt zich dan ook primair op aanbieders die aan één of meer van de prioriteringscriteria voldoen, dus aanbieders die reclame maken via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt of kansspelwebsites exploiteren die in het Nederlands zijn te raadplegen of een.nl-extensie hebben. In haar communicatie – onder meer in brieven aan de betrokken aanbieders – heeft zij hierbij altijd duidelijk gemaakt, dat ook aanbieders die zich wel naar haar prioriteringscriteria schikken maar toch online kansspelen in Nederland aanbieden, toch op enig later moment wegens overtreding van de Wok kunnen worden bestraft.

Het is iedere aanbieder die zonder vergunning online kansspelen in Nederland aanbiedt, ongeacht de vraag of hij zich al dan niet richt naar de prioriteringscriteria van de kansspelautoriteit, dus volstrekt helder dat hij in overtreding is en daarvan op enig moment gevolgen daarvan kan ondervinden.

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de activiteiten van één aanbieder van kansspelen op afstand in het bijzonder, namelijk Unibet. Op de vraag van deze leden of de regering de mening van de voorzitter van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit deelt dat de kansspelautoriteit deze aanbieder niet gedoogt, antwoord ik dus dat ik die mening inderdaad deel. De kansspelautoriteit *wil* alle niet vergunde aanbieders aanpakken, maar *kan* dat vanwege de massaliteit en het grensoverschrijdende karakter van het illegale aanbod waarbij de speler zelf zijn weg kiest nu eenmaal niet. Het feit dat aanbieders niet aan de prioriteringscriteria voldoen, betekent, zoals gezegd, niet dat deze aanbieders per definitie vrijgesteld zijn van handhavend optreden door de kansspelautoriteit. De kansspelautoriteit heeft hierover geen enkel misverstand laten bestaan. Van gedogen – het afzien van handhaven terwijl dat juridisch en feitelijk wel mogelijk is – is dan ook geen sprake.

Voor zover de aan het woord zijnde leden veronderstellen dat de kansspelautoriteit of ik van mening zouden zijn dat illegaal online aanbod van aanbieders die zich aan de prioriteringscriteria van de kansspelautoriteit houden, niet in strijd is met de geldende wet- en regelgeving, berust

[66] Onder meer Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nrs. 13, 1287 en 1290 en Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nrs. 1845, 1899 en 2025.

dit dus op een misverstand. Aanbod van kansspelen – al dan niet op afstand – zonder vergunning is in strijd met de verbodsbepaling in artikel 1 van de Wok. Als stelselverantwoordelijke meng ik mij niet in de beoordeling van concrete activiteiten van individuele kansspelaanbieders. Dat is aan de kansspelautoriteit.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden hoe de kansspelautoriteit de activiteiten van Unibet volgt, antwoord ik dat de kansspelautoriteit de activiteiten van deze aanbieder volgt zoals zij ook de activiteiten volgt van iedere andere kansspelaanbieder die momenteel kansspelen op afstand aanbiedt waaraan ook spelers in Nederland kunnen deelnemen.
Ik wijs de aan het woord zijnde leden in dit verband op de urgentie van een wettelijk vergunningenstelsel. Honderdduizenden Nederlanders nemen, ondanks het feit dat kansspelen op afstand in Nederland tot op heden niet zijn gereguleerd, al jarenlang deel aan kansspelen op afstand. Deze spelers genieten nog steeds niet het hoge beschermingsniveau dat de Nederlandse regering met het kansspelbeleid beoogt. Handhaving van een verbod op illegale online kansspelen zonder een legaal en veilig alternatief voor de speler komt neer op dweilen met de kraan open. Een vergunningstelsel is noodzakelijk om het kaf van het koren te scheiden en de Nederlandse speler de hoge mate van bescherming te bieden die hij mag verwachten. Het uitblijven van regulering met waarborgen tegen onder meer kansspelverslaving zet de deur open voor onverantwoord opererende aanbieders zonder behoorlijk preventiebeleid om hun risicovolle diensten in Nederland aan de man te brengen.

*Contact met relevante actoren*

Om de haar toevertrouwde publieke belangen te kunnen borgen moet de kansspelautoriteit, als centrale autoriteit op het complexe en snel veranderende speelveld van kansspelen in Nederland, beschikken over een goed inzicht in de praktijken en handelwijzen van de verschillende relevante partijen en kunnen anticiperen op relevante ontwikkelingen in de praktijk van dergelijke partijen en in de regelgeving. Daarom onderhoudt zij contacten met alle relevante actoren. Het gaat hierbij, naast de betrokken kansspelaanbieders, onder meer om instellingen en deskundigen op het gebied van verslavingszorg, om betaaldienstverleners, mediabedrijven, software leveranciers, de Belastingdienst, gemeenten, andere Nederlandse toezichthouders als de FIOD, de AFM, DNB en de ACM, en om buitenlandse kansspeltoezichthouders. Dit heeft onder meer geleid tot afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling met betaaldienstverleners, mediabedrijven en binnenlandse en buitenlandse toezichthouders.

Uiteraard onderhoudt de kansspelautoriteit ook met gepaste afstand contacten met relevante aanbieders van kansspelen op afstand. Hiervoor ben ik al ingegaan op de prioritering door de kansspelautoriteit van haar handhavingsactiviteiten en haar inventarisatie van de belangstelling voor vergunningen voor het organiseren van kansspelen op afstand. Het onderhouden van dergelijke contacten betekent uiteraard niet dat zij niet onafhankelijk opereert, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie** op hun vraag om een reactie op de stelling dat de kansspelautoriteit bij haar handhaving en haar benadering van illegale aanbieders teveel de manier van denken van kansspelaanbieders zou hebben overgenomen. Actuele informatie over de online kansspelmarkt, de daarop opererende aanbieders en hun praktijken en beweegredenen, is van essentieel belang voor het functioneren van de kansspelautoriteit. Dergelijke informatie en communicatie is van essentieel belang voor een goede toezichtsrelatie met de toekomstige vergunninghouders. Dit is ook tijdens het rondetafelgesprek naar voren gekomen. Informatie is ook van belang voor de

bestrijding van het resterende illegale aanbod van kansspelen op afstand. Door de illegale online aanbieder, diens praktijken en diens beweegredenen te doorgronden, is de kansspelautoriteit beter in staat het hen zo moeilijk mogelijk maken.

*Overzichten*

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd om een uitputtend overzicht van illegaal opererende aanbieders van kansspelen op afstand, of van aanbieders waarvan de kansspelautoriteit sinds 2012 het vermoeden heeft dat deze zich op de Nederlandse markt richten. Ook hebben zij gevraagd in hoeverre de kansspelautoriteit deze aanbieders een waarschuwing per brief of e-mail heeft gestuurd, zodat deze weten dat zij zich in het vizier van de kansspelautoriteit bevinden en een risico lopen met betrekking tot de toekomstige vergunningverlening.

Deze leden antwoord ik dat ik niet beschik over een uitputtend overzicht van alle illegaal opererende aanbieders van kansspelen op afstand, en dan ook niet, zoals gevraagd, informatie kan verstrekken over de plaats van vestiging van die aanbieder, zoals bijvoorbeeld de Kanaaleilanden, het Isle of Man en Malta. Wel heeft de kansspelautoriteit mij laten weten dat zij sinds 2012 47 aanbieders heeft aangeschreven, omdat deze hun online kansspelaanbod onmiskenbaar op de Nederlandse markt richtten. Als gevolg van deze aanschrijvingen hebben 33 aanbieders (ruim 73%) hun aanbod zo aangepast, dat dat niet langer onmiskenbaar op de Nederlandse markt is gericht. De kansspelautoriteit heeft mij laten weten dat twee van deze aanbieders een postadres op het Isle of Man hadden. In zes gevallen (13%) heeft de kansspelautoriteit uiteindelijk een bestuurlijke sanctie opgelegd. De overige zes aangeschreven aanbieders (ruim 13%) hebben als gevolg van de waarschuwing het op Nederland gerichte aanbod in het geheel gestaakt. Verder heeft de kansspelautoriteit mij laten weten nog tien aanbieders te hebben onderzocht wegens het vermoeden heeft dat deze hun online aanbod op de Nederlandse markt richten. Uit dit onderzoek bleek dat niet kon worden vastgesteld dat deze aanbieders zich onmiskenbaar op de Nederlandse markt hebben gericht.
Overigens is het aantal websites dat aangepakt wordt of onderdeel is van onderzoek door de kansspelautoriteit, hoger dan het aantal aanbieders, aangezien veel aanbieders meerdere websites exploiteren.

Het hoge percentage van aangeschreven aanbieders die naar aanleiding van de brieven van de kansspelautoriteit hun websites hebben aangepast of het aanbod geheel hebben gestaakt, duidt er op dat deze aanbieders zich terdege bewust zijn van het feit dat zij zich in het vizier van de kansspelautoriteit bevinden. Serieus opererende kansspelaanbieders die na regulering van kansspelen op afstand in aanmerking willen komen voor een vergunning, willen eventuele vergunningverlening niet op het spel zetten door de kansspelautoriteit te negeren. Door haar aanschrijvingen kan de kansspelautoriteit haar onderzoeks- en handhavingsactiviteiten concentreren op die aanbieders die zich desondanks niets gelegen laten van het Nederlandse kansspelbeleid en dit vermoedelijk ook na regulering van kansspelen op afstand niet zullen doen.

De leden van de **CDA-fractie** hebben ook gevraagd om een overzicht van alle handhavende activiteiten die de kansspelautoriteit sinds 2012 heeft ondernomen tegen illegale kansspelaanbieders in de sector van de draf- en rensport. Deze leden antwoord ik dat de kansspelautoriteit illegale aanbieders van online weddenschappen op de draf- en rensport op dezelfde wijze aanpakt als andere aanbieders van kansspelen op afstand. Aanbieders die zich onmiskenbaar op de Nederlandse markt richten, worden, zoals gezegd, door de kansspelautoriteit aangeschreven.

Wanneer de aangeschreven aanbieder er in persisteert zijn aanbod onmiskenbaar op de Nederlandse markt te richten, doet de kansspelautoriteit aanvullend onderzoek, waar mogelijk gevolgd door een boetebesluit en publicatie daarvan. Onder de aangeschreven aanbieders van kansspelen op afstand bevinden zich ook aanbieders die weddenschappen op de draf- en rensport aanboden. Al deze aanbieders hebben na de aanschrijving van de kansspelautoriteit hun websites aangepast aan de prioriteringscriteria van de kansspelautoriteit.

Ik wijs de aan het woord zijnde leden er op dat illegale weddenschappen op draf- en rensport, en sport in het algemeen, vaak worden aangeboden door middel van zogenaamde gokzuilen. Dit zijn op internet aangesloten computers die, vaak voorzien van randapparatuur, zijn ingericht om te kunnen wedden op sportwedstrijden. Deze gokzuilen staan vaak opgesteld in publieke gelegenheden, vooral in cafés en andere horeca. De kansspelautoriteit werkt intensief samen met gemeenten, belastingdienst en politie om deze zuilen aan te pakken. In 2013 en 2014 is de kansspelautoriteit 34 onderzoeken gestart wegens illegale gokzuilen, wat heeft geleid tot boetes, inbeslagname van apparatuur en sluiting van enkele gelegenheden, waaronder een illegaal gokhuis. Naast deze handhaving voert de kansspelautoriteit ook een preventiebeleid, onder meer door cafés en winkels in telecommunicatie te waarschuwen voor kansspelaanbod via gokzuilen. Daarbij wordt uitgelegd waarom deze zuilen verboden zijn en welke risico's de betrokken ondernemers lopen, indien zij toch gokzuilen opstellen.

De boetes die zijn opgelegd aan aanbieders die illegaal kansspelen op afstand of door middel van gokzuilen aanbieden, zijn gepubliceerd op de website van de kansspelautoriteit. De kansspelautoriteit publiceert geen gegevens over lopende onderzoeken om die onderzoeken niet te verstoren. Zij publiceert ook geen gegevens over aanbieders die na een waarschuwing hun aanbod hebben aangepast om deze niet onnodig in de negatieve publiciteit te brengen.

*Capaciteit van de kansspelautoriteit*

De leden van de **SP-** en **ChristenUnie-fracties** hebben gevraagd naar de handhavingscapaciteit van de kansspelautoriteit. Uitgaande van een kanalisatiegraad van 70% tot 80% heeft de kansspelautoriteit in haar uitvoeringstoets in 2013 ingeschat na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand structureel 21 à 29 fte extra – afhankelijk van onder meer het aantal vergunninghouders – nodig te zullen hebben, waaronder 4,3 fte extra voor toezicht en handhaving. De kansspelautoriteit heeft aangegeven dat in 2015 al 4 à 5 fte structureel wordt ingezet voor toezicht en handhaving op illegaal online aanbod. Op basis van haar huidige inzichten verwacht de kansspelautoriteit dat de uitbreiding van deze bezetting met 4,3 fte tot acht à negen fte volstaat. Binnen bepaalde marges en afhankelijk van de actuele omstandigheden kan zij bovendien meer capaciteit inzetten indien dat nodig blijkt.

De leden van de **SP-fractie** die hebben gevraagd hoe de complexe handhaving op het illegale aanbod, waarin ook buitenlandse partijen opereren, met slechts vier fte kan worden gerealiseerd, antwoord ik dan ook dat het dus niet zo is dat voor de totale handhaving op het illegale aanbod slechts die 4,3 fte beschikbaar is. Thans is al sprake van een illegale markt waar handhaving door de kansspelautoriteit plaatsvindt waarvoor zij capaciteit beschikbaar heeft. De extra 4,3 fte die is voorzien voor de periode na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand, komt hierboven op.

De leden van de **SP-** en **ChristenUnie-fracties** hebben gevraagd hoe de regering wil waarborgen dat het overblijvende aanbod van illegale aanbieders effectief zal worden bestreden. Ik antwoord de aan het woord zijnde leden dat naast de extra 4,3 fte voor handhaving door de kansspelautoriteit op illegaal online aanbod, het voorliggende wetsvoorstel ook voorziet in een uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium van de kansspelautoriteit. Ik noem hier als voorbeeld de bevoegdheid om partijen die kansspelen op afstand bevorderen of faciliteren, zoals advertentie- en marketingbedrijven, betaaldienstverleners en platform- en internetservice-providers, een bindende aanwijzing te geven om die dienstverlening te staken. Hiermee wil de regering bewerkstelligen dat handhaving van het illegale aanbod zo effectief en gericht mogelijk kan plaatsvinden. Dit wil echter niet zeggen, dat hiermee een waterdicht systeem wordt gecreëerd of dat geen illegale aanbieder zich ooit nog op de Nederlandse markt zal begeven. Dit is niet mogelijk. Wel zorgt dit ervoor dat het opereren op de Nederlandse markt door illegale aanbieders door het opwerpen van drempels aanzienlijk onaantrekkelijker kan worden gemaakt.

De leden van de **CDA-fractie** constateren terecht dat de regering van mening is dat handhaven effectiever is wanneer het illegale aanbod van kansspelen op afstand teruggebracht is tot 20%. Zij hebben gevraagd of de kansspelautoriteit er tot op heden in is geslaagd 20% van het illegale aanbod aan kansspelen op afstand te handhaven, en zo dat niet het geval is, waarom dat na regulering wel mogelijk zal zijn. Ik wijs de aan het woord zijnde leden op het feit dat momenteel alle aanbod van kansspelen op afstand illegaal is in Nederland, waardoor handhaving van 20% onmogelijk is. In de huidige situatie zorgt handhaving er immers voor dat de bestaande vraag naar kansspelen op afstand zich verplaatst van de ene illegale aanbieder naar de andere.

Zoals ik al eerder heb aangegeven, is het vanwege de complexiteit van het per definitie grensoverschrijdende karakter van online kansspelen niet mogelijk om alle illegale aanbieders van kansspelen op afstand te bestrijden. Dit geldt ongeacht het budget of het aantal fte's dat de kansspelautoriteit hiervoor beschikbaar zou hebben. Daarnaast bevindt de Nederlandse online markt zich momenteel in een transitiefase van ongereguleerd aanbod door aanbieders die zonder vergunning opereren, naar gereguleerd en betrouwbaar aanbod door vergunninghouders. De kanalisatie is er niet bij gebaat om iedere online aanbieder hard van de markt te weren. Dit zou tot gevolg hebben dat de speler alleen nog zijn heil kan vinden bij de meest dubieuze kansspelaanbieders. Daarom heeft de kansspelautoriteit, zoals gezegd, prioriteringscriteria opgesteld om te beoordelen of aanbieders zich onmiskenbaar op de Nederlandse markt richten en pakt deze aanbieders eerst aan. Deze prioriteringscriteria geven de kansspelautoriteit de mogelijkheid in dit stadium al de kaf van het koren te scheiden.

Daarom is het van belang om zo snel mogelijk over te gaan tot regulering van de markt voor kansspelen op afstand. Alleen dan kan de speler een legaal alternatief geboden worden dat betrouwbaar, verantwoord en controleerbaar is. Illegale aanbieders kunnen effectief worden aangepakt, doordat de kansspelautoriteit haar handhavingsinstrumentarium specifiek kan richten op de kleinere groep resterende illegale aanbieders. Wanneer de Nederlandse consument in grote getale kiest voor het vergunde aanbod, wordt de Nederlandse markt minder interessant voor illegale aanbieders. Naar verwachting zullen de vergunninghouders die investeringen hebben moeten doen om aan de Nederlandse vergunningsvoorwaarden te voldoen, de kansspelautoriteit wijzen op mogelijk resterend illegaal aanbod.

### 6.7. Toezicht op de kansspelautoriteit

*Toezichtarrangement*

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de stand van zaken ten aanzien van het samenwerkings- en informatieprotocol en toezichtarrangement dat door het Ministerie van Veiligheid en Justitie in overleg met de kansspelautoriteit wordt uitgewerkt. Er loopt momenteel een project om te komen tot een relatie- en informatiestatuut. Dit project zal zelf geen toezichtarrangement opleveren, maar voorziet wel in de samenwerkingsafspraken om onder andere tot een dergelijk arrangement te komen. Voorzien is dat dit project 2015 wordt afgerond.

De vraag van de aan het woord zijnde leden of de financiering van de kansspelautoriteit onderdeel uitmaakt van dit samenwerkings- en informatieprotocol, antwoord ik ontkennend. De kansspelautoriteit wordt immers sinds haar instelling in 2012 gefinancierd uit de kansspelheffing die wordt geheven van de vergunninghouders (artikelen 33e en 33f Wok), en de regulering van kansspelen op afstand vormt geen aanleiding hierop terug te komen.

In het verlengde hiervan hebben de leden van de **CDA-fractie** gevraagd of de grondslag van de kansspelheffing – die voor de loterijen is gebaseerd op de nominale waarde van de verkochte loten – nader is onderzocht. Zoals ik in het schriftelijk overleg met de Eerste Kamer heb aangegeven,[67] is de omzet van de Nationale Postcode Loterij sinds de oprichting van de kansspelautoriteit en daarmee sinds de invoering van de kansspelheffing gestegen en is de omzet van de BankGiro Loterij en Vriendenloterij min of meer stabiel gebleven. Ik heb hierin geen reden gezien om een causaal verband tussen de kansspelheffing en de stijging of daling van de omzet bij de goede doelen loterijen te veronderstellen en dus ook niet om een herziening van de grondslag van de kansspelheffing te onderzoeken.

*Adviesraad*

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd of de adviesraad kansspelautoriteit eenzelfde functie heeft als een raad van toezicht en waarom, indien dat niet het geval is, de kansspelautoriteit geen raad van toezicht heeft. Ook hebben zij gevraagd naar het aantal bijeenkomsten van deze adviesraad sinds 2012 en de openbaar gemaakte rapporten. De externe adviesraad kansspelautoriteit, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, is op 1 maart 2014 ingesteld en is daarna vijfmaal bijeen gekomen. Daarvan zijn geen openbare rapporten beschikbaar. De adviesraad heeft tot taak de raad van bestuur van de kansspelautoriteit (gevraagd en ongevraagd) te adviseren over ontwikkelingen die op langere termijn de werkzaamheden van de kansspelautoriteit kunnen beïnvloeden en daarbij tijdig te wijzen op omissies, tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, probleemstellingen te formuleren ten aanzien van grote beleidsvraagstukken en beleidsalternatieven aan te geven.[68] De adviesraad kansspelautoriteit heeft geen taken op het gebied van toezicht op het functioneren van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit, of op het gebied van benoeming en schorsing van leden van de raad van bestuur, de vaststelling van hun bezoldiging en de goedkeuring van de begroting en van de jaarrekening. Zoals ook bij de instelling van de

[67] Kamerstukken I, 2014/15, 32 264, I.
[68] Artikel 3 van het Besluit Adviesraad kansspelautoriteit 2014 (Stcrt. 2014, nr. 7379).

kansspelautoriteit is aangegeven,[69] is het instellen van een extra zelfstandig bestuursorgaan in de vorm van een raad van toezicht niet nodig. Ik zie geen reden daar nu anders over te denken.

## 7. Financiële aspecten van het wetsvoorstel

*Keuze voor gedifferentieerd KSB-tarief en verband met de kanalisatie*

De leden van **VVD-**, **PvdA-**, **CDA-** en **D66-fracties** hebben vragen gesteld over de keuze voor een gedifferentieerd tarief en de relatie tot de kanalisatie. Deze leden antwoord ik, dat de keuze voor een gedifferentieerd tarief is gebaseerd op de noodzaak om de totale kosten van het legale aanbod van kansspelen op afstand door de toekomstige vergunninghouders niet onnodig hoog te maken, zodat op korte termijn een substantiële kanalisatie kan worden bereikt. Toekomstige vergunninghouders moeten kunnen concurreren met illegale aanbieders die geen kansspelbelasting afdragen.

De markt voor kansspelen op afstand is een consument-geleide markt. Spelers willen het door hen gewenste spel kunnen spelen met een aantrekkelijk uitkeringspercentage. Een hoog uitkeringspercentage, vergelijkbaar met het uitkeringspercentage op de illegale markt, is voor vergunninghouders een vereiste om te kunnen concurreren met het illegale aanbod. Wanneer de kosten voor het vergund aanbieden van kansspelen op afstand (te) hoog zijn, zijn verschillende reacties van de zijde van aanbieders te verwachten. Een deel van de potentiële gegadigden voor een vergunning zal afhaken en de illegaliteit verkiezen; een andere deel zal nog steeds geïnteresseerd zijn in een vergunning, maar proberen de hoge kosten af te wentelen door te bezuinigen op de aantrekkelijkheid of innovatie van het spelaanbod of door het uitkeringspercentage te verlagen. Dit heeft een negatief effect op de kanalisatie, aangezien spelers op zoek zijn naar de hoogste uitkeringspercentages en een aantrekkelijke spelbeleving. Daarom heeft de regering ervoor gekozen het belastingtarief voor kansspelen op afstand niet hoger te maken dan 20%.

Ervaringen uit het buitenland en onderzoeken van H2GC laten zien dat een belastingtarief van 20% ongeveer de bovengrens is om aan de kanalisatiedoelstelling te voldoen. Er bestaat geen rekensom, zo antwoord ik de leden van de **D66-** en **CDA-fracties**, waaruit een direct verband blijkt tussen het belastingtarief en de kanalisatiegraad. Wel blijkt uit diverse onderzoeken[70] een direct verband tussen de totale kosten die de aanbieder maakt en het de kanalisatiegraad. In een recent onderzoek voor de Engelse belastingdienst is met een econometrisch model een prijselasticiteit voor online casinospelen afgeleid van -1.8 op basis van feitelijke speelgegevens uit de afgelopen jaren.[71] Bij deze prijselasticiteitzou een verhoging van de KSB van 20% naar 29% dus zo'n 16% minder omzet betekenen. Naast kansspelbelasting van 20% van het brutospelresultaat, bestaan deze kosten uit investeringen om te voldoen aan de Nederlandse vergunningvereisten, waaronder het voeren van een hoogwaardig verslavingspreventiebeleid, het gebruik van het centraal register uitsluiting kansspelen en een controledatabank in Nederland, en de kansspelheffing van 2,0% van het bruto spelresultaat ter financiering

[69] Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 4, p. 4 en nr. 6, p. 12; Kamerstukken I 2011/12, 32 264, C, pp. 5–6.
[70] H2GC marktscan 2 oktober 2015; Boston Consulting Group, *Onderzoek Online Markt Kansspelen*, 2011.
[71] Frontier Economics, juni 2014.

van de kosten van de kansspelautoriteit en als bijdrage aan het «verslavingsfonds».

Andere verbanden met kanalisatie, zoals normstelling en gepercipieerde effectiviteit van het voorgestelde handhavingsinstrumentarium zijn ook meegenomen, zo antwoord ik de leden van de **CDA-fractie**. Zoals ook uit het onderzoek van de Boston Consulting Group blijkt, is de effectiviteit van het handhavingsinstrumentarium sterk afhankelijk van de mate van (initiële) kanalisatie. Handhaving, zoals het bestrijden van marketing door illegale aanbieders en het opleggen van betalingsblokkades, creëert drempels voor het illegale aanbod. Deze maatregelen zijn echter te omzeilen en daarom uiteindelijk nooit volledig waterdicht. Dit betekent dat de kansspelautoriteit actief drempels moet blijven opwerpen jegens illegale aanbieders. Hoe groter de illegale markt, hoe meer geld en capaciteit nodig is voor de bestrijding hiervan. De legale aanbieders (vergunninghouders) betalen via de kansspelheffing voor het toezicht en handhaving.

Een belastingtarief hoger dan 20% voor kansspelen op afstand acht ik niet realiseerbaar zonder afbreuk te doen aan de kanalisatiedoelstelling. Dat betekent niet dat ik een tegenstander ben van een uniform tarief voor de kansspelbelasting, zo antwoord ik de leden van de **VVD-**, **PvdA-**, **CDA-** en **D66-fracties**. Ik ben van mening dat een gedifferentieerd belastingtarief in zijn algemeenheid niet noodzakelijk is om de gewenste kanalisatiegraad te verwerkelijken. Een uniform tarief van 29% leidt echter tot een lagere kanalisatie van kansspelen op afstand dan ik wenselijk acht. Een uniform tarief lager dan 29% leidt tot een budgettaire derving, die bij een uniform tarief van 20% naar schatting oploopt tot 144 miljoen euro. Overigens is Nederland niet uniek met het voorgestelde gedifferentieerde tarief. Ook andere landen kennen gedifferentieerde belastingtarieven.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom de regering niet de opbrengsten heeft weergegeven van een uniform tarief van 23%, 25% of 27% van het tarief kansspelbelasting, antwoord ik, dat een daling van het kansspelbelastingtarief van een procentpunt voor de landgebonden spelen ten opzichte van de voorgestelde 29% leidt tot een budgettaire derving van ongeveer 16 miljoen euro per jaar. De marktomvang van kansspelen op afstand is onvoldoende om de derving als gevolg van belastingverlaging in de landgebonden sector te compenseren. Een uniform tarief van 23%, 25% of 27% zou gepaard gaan met een budgettaire derving van respectievelijk 93 miljoen euro, 59 miljoen euro en 25 miljoen euro. Er is dan ook geen sprake van opbrengsten bij een uniform tarief lager dan 29%, maar van een budgettaire derving.

De leden van de **D66-fractie** hebben gevraagd of ik ten aanzien van het hybride aanbod effecten voorzie in de zin dat spelers of aanbieders zullen proberen het hogere 29%-tarief te omzeilen. Inherent aan invoering van verschillende tarieven, zo antwoord ik hen, is een zekere druk richting het lagere tarief alsmede bepaalde afbakeningsvragen. Met deze effecten is zo goed mogelijk rekening gehouden bij het definiëren van kansspelen op afstand. Een kansspel met fysiek contact met degene die gelegenheid geeft of die voor deelname aan kansspelen ruimte en middelen ter beschikking stelt, is geen kansspel op afstand. Hierdoor zijn kansspelautomatenspelen in de hoogdrempelige horeca en kansspelen in speelautomatenhallen en speelcasino's altijd landgebonden, ongeacht of deze ook kenmerken vertonen van een kansspel op afstand. Ik ga er van uit dat hiermee het onderscheid voldoende is afgebakend. Mochten zich toch nieuwe onvoorziene situaties voordoen, dan zal de definitie mogelijk opnieuw moeten worden bezien.

*Relevante onderzoeken*

Zoals de leden van de **CDA-fractie** terecht opmerken, blijft H2GC de meetmethodes verfijnen en zijn er regelmatig meer actuele gegevens beschikbaar. Op de vraag van de aan het woord zijnde leden waarom deze gegevens niet in het wetsvoorstel zijn meegenomen, antwoord ik dat de onderliggende cijfers zoals gebruikt in het wetsvoorstel, ten tijde van het opstellen van het voorstel en de toelichting de meest recente waren en aansluiten bij de geschatte kosten op basis van de voorwaarden die voortvloeien uit het Nederlandse wetsvoorstel. Aangezien deze voorwaarden niet zijn veranderd, heb ik geen reden deze cijfers aan te passen.

In antwoord op vragen van de **CDA-fractie** kan ik melden dat H2GC in de meest recente metingen ook de kanalisatiegraad bij 24% kansspelbelasting heeft opgenomen. Andere percentages zijn niet onderzocht. Aangezien de kanalisatiedoelstelling ook bij 20% kansspelbelasting onder druk staat, acht ik het onderzoeken van verdere percentages, zoals 25% of 27% niet opportuun.

De leden van de **D66-fractie** hebben gevraagd hoe deze berekeningen zich verhouden tot Denemarken, waar een kanalisatiegraad van 90% is bereikt. Deze leden antwoord ik, dat het Nederlandse voorstel in veel opzichten gelijkenissen vertoont met de Deense situatie, maar dat de Nederlandse vergunningvoorwaarden op sommige punten strikter zijn dan in Denemarken. Met name op het gebied van verslavingspreventie stelt het Nederlandse stelsel striktere eisen, waaronder de actieve zorgplicht. Ook moet de vergunninghouder meer gegevens ter beschikking stellen van de toezichthouder middels de controledatabank. Verder kent Denemarken bijvoorbeeld geen verplichte bijdrage aan een verslavingsfonds. Deze Nederlandse vereisten brengen vanzelfsprekend kosten met zich mee, die van invloed zijn op de kanalisatie. Gelet op de hoge mate van bescherming die ik de Nederlandse spelers wil bieden, acht ik deze kosten echter noodzakelijk om een verantwoord, betrouwbaar en controleer aanbod mogelijk te maken.

Ten aanzien van de marktomvang van kansspelen op afstand hebben de leden van de **CDA**-fractie gevraagd, of de regering kennis heeft genomen van de twee rapporten van Motivaction getiteld «Verkenning online kansspelmarkt». Wel hebben Holland Casino en Motivaction, zo antwoord ik deze leden, hebben de resultaten van het onderzoek mondeling op mijn departement toegelicht. Het is aan Holland Casino en Motivaction om te besluiten of zij deze rapporten openbaar willen maken.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** naar een vergelijking van de onderzoeken van Motivaction en van H2GC en de gehanteerde onderzoeksmethodieken, antwoord ik dat de onderzoeksmethodieken die door Motivaction en H2GC zijn gehanteerd, zodanig van elkaar verschillen dat een inhoudelijke vergelijking van beide rapporten in mijn ogen niet mogelijk is. Waar H2GC data verzamelt bij de aanbieder, verzamelt Motivaction deze bij de kansspelconsument. H2GC baseert zich daarbij op (jaar)verslagen en cijfers van internationale kansspelaanbieders. Motivaction gebruikt haar online panel en vraagt hen een inschatting te geven hun gedrag en uitgaven op het gebied van kansspelen. Een van de gevolgen hiervan is dat H2GC rekent in brutospelresultaat, terwijl Motivaction rekent met spelersuitgaven. Vergelijking van beide onderzoeken is hierdoor niet goed mogelijk.

*Financiële gevolgen en gevolgen voor de rijksbegroting*

De leden van de **CDA**-fractie hebben gevraagd om aan te geven wat de financiële gevolgen zijn voor de rijksbegroting als gevolg van de vertraging van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en welke gevolgen dit heeft voor de voor de voorgenomen behoedzame en stapsgewijze aanpak voor eventuele hervormingen van andere onderdelen van het kansspelbeleid. De vertraging van de invoering van het wetsvoorstel heeft lagere kansspelbelasting opbrengsten tot gevolg, conform het wetsvoorstel is dat in 2015 18 miljoen euro en in 2016 20 miljoen euro. Deze lagere opbrengsten zijn ingepast in het lastenbeeld voor 2015 en 2016.

*Wijziging van de Wet KSB (bingospelen)*

De leden van de **CDA-fractie** hebben naar aanleiding van de in de nota van wijziging geregelde uitsluiting van bingo als casinospel gevraagd of het niet duidelijker was geweest om alleen «kleine» bingospelen uit te sluiten van casinospelen. Deze leden antwoord ik dat de Hoge Raad in zijn uitspraak van 11 juli 2014 heeft beslist wat als (binnenlands) casinospel heeft te gelden. De Hoge Raad verwijst daarvoor naar de Beschikking casinospelen 1996. Artikel 4, eerste lid, van die beschikking bevat een opsomming van de casinospelen voor de Wet op de kansspelen die door Holland Casino mogen worden aangeboden. In die bepaling is ook bingo opgenomen. Uit deze uitspraak zou dan ook kunnen voortvloeien dat bingo (altijd) voor de kansspelbelasting als een casinospel moet worden behandeld. Dat zou tot gevolg hebben dat elke aanbieder van bingo belastingplichtige wordt voor de kansspelbelasting, ook indien sprake is van kleine prijsjes. Dat is ongewenst. Daarom wordt voorgesteld de bestaande situatie dat voor bingo de gerechtigde tot de prijs belastingplichtig blijft, te continueren.

Als ik de leden van de **CDA-fractie** goed begrijp, is hun suggestie om kleine kansspelen in de zin van artikel 7c van de Wet op de kansspelen uit te zonderen van de casinospelen in de Wet KSB. Dit kent echter een aantal bezwaren. Zo gaat het in die bepaling niet uitsluitend om bingo's maar ook om andere kleine kansspelen die worden aangeboden door een vereniging die voorts voldoet aan enkele andere voorwaarden. Voor de heffing van de kansspelbelasting maakt het echter niet uit welke organisatie de bingo organiseert. Het anders belasten van grote bingo's zou een onderscheid in fiscale behandeling opleveren waarvoor het kabinet onvoldoende rechtvaardiging ziet. Hoewel de aanbieder van bingo ook bij grote prijzen niet de belastingplichtige is, is de Nederlandse aanbieder wel de inhoudingsplichtige die de belasting inhoudt en afdraagt. In zoverre maakt het voor de verantwoordelijkheid voor de afdracht van de belasting dus niet uit bij wie de feitelijke belastingplicht ligt.

## 8. Europeesrechtelijk kader

*Inbreukprocedure tegen Nederland*

De lopende inbreukprocedure tegen Nederland heeft betrekking op de landgebonden sportweddenschappen. Het is de huidige (monopolistische) vergunninghouder toegestaan het internet te gebruiken om deelnamebewijzen voor die weddenschappen aan de man te brengen. De Commissie is van mening dat Nederland met de beperkingen die in de Wok worden gesteld aan het organiseren en het bevorderen van de deelname aan sportprijsvragen op ongerechtvaardigde wijze het vrije verkeer van

diensten binnen de Europese Unie[72] schendt. De leden van de **CDA-** en **D66-fracties** hebben gevraagd naar de gang van zaken rond de inbreukprocedure tegen Nederland. Ik antwoord de aan het woord zijnde leden dat deze procedure nog in de zogenoemde «precontentieuze»- ofwel administratieve – fase verkeert. De Commissie heeft (nog) geen formeel verzoekschrift bij het Hof van Justitie ingediend. De Commissie heeft Nederland op 10 april 2006 in gebreke gesteld en op 23 maart 2007 een aanvullende ingebrekestelling gezonden. Bij brief van 28 februari 2008 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht. De Nederlandse regering heeft daarop bij brief van 26 september 2008 gereageerd. Vervolgens heeft de Commissie de Nederlandse regering bij brief van 30 oktober 2012 om informatie verzocht over enkele feitelijke en juridische ontwikkelingen op het gebied van het Nederlandse kansspelbeleid. Meer in het bijzonder heeft de Commissie gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot twee nationale gerechtelijke procedures (Betfair en Ladbrokes) en naar de plannen van de Nederlandse regering met betrekking tot de herziening van de Wok. De gevraagde informatie is op 12 februari 2013 aan de Commissie gezonden. Hierbij is onder meer gewezen op de in voorbereiding zijnde wetvoorstellen met betrekking tot kansspelen op afstand en de herinrichting van de casinomarkt. Uit de ambtelijke contacten met de Commissie blijkt dat zij de ontwikkelingen in Nederland met belangstelling volgt.

Op grond van die contacten verwacht ik dat geen procedure tegen Nederland aanhangig zal worden gemaakt bij het Hof van Justitie, indien kansspelen op afstand op de voorgestelde wijze worden gereguleerd. Indien kansspelen op afstand in Nederland niet worden gereguleerd of indien aan de voorgestelde regulering alsnog – in de ogen van de Commissie – ongerechtvaardigde beperkingen worden aangebracht, zo antwoord ik de leden van de **D66-fractie** voorts, zal dit naar verwachting tot gevolg hebben dat de zaak bij het Hof van Justitie aanhangig wordt gemaakt. Mijn inschatting is dat dit er dus inderdaad op neerkomt dat Nederland, indien de Tweede Kamer niet instemt met regulering van kansspelen op afstand, dan wel indien alsnog ongerechtvaardigde beperkingen worden aangebracht in de opzet van het wetsvoorstel, zich voor het Hof van Justitie zal moeten verantwoorden. De aan het woord zijnde leden constateren terecht dat de vertegenwoordiger van de Europese Commissie tijdens de rondetafelgesprekken heeft aangegeven dat dit een kwestie van maanden kan zijn. Dit komt mij ook zeer aannemelijk voor. Ook deel ik de mening van de Commissie dat het uitblijven van regulering van kansspelen op afstand in Nederland neerkomt op het uitblijven van bescherming van de Nederlandse burger. Dit is ook de reden om kansspelen op afstand in Nederland te reguleren.
Ook hierom is het dus van belang dat de kansspelen op afstand in Nederland zo spoedig mogelijk worden gereguleerd.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** naar de gevolgen van de arresten van 3 juni 2010 in de zaken Sporting Exchange (zaak C-203/08) en Ladbrokes (zaak C-258/08) op het proces rondom de inbreukprocedure antwoord ik, dat dat op dit moment moeilijk is in te schatten. De zaak bevindt zich nog immers in de precontentieuze fase en is nog niet aangebracht bij het Hof van Justitie. Mocht de zaak wèl worden aangebracht bij het Hof, dan zal het van het (door de Commissie) in te dienen verzoekschrift afhangen op welke wijze verweer wordt gevoerd en welke argumenten daarbij een rol spelen. Uiteraard zal bij de zaak alle relevante informatie worden betrokken, zo ook de genoemde arresten van het Hof van Justitie, evenals de in vervolg op deze arresten gewezen uitspraak

[72] Artikel 49 EG, thans artikel 56 VWEU.

van de Raad van State van 23 maart 2011 (Betfair) en het arrest van de Hoge Raad van 24 februari 2012 (Ladbrokes).

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** of de inschatting juist is dat het nog zeker twee jaar zal duren voordat de inbreukprocedure daadwerkelijk tot een uitspraak kan leiden, antwoord ik dat een dergelijke inschatting nog niet kan worden gegeven, aangezien de zaak nog niet bij het Hof van Justitie is aangebracht. Voor de goede orde wijs ik erop dat de verenigbaarheid van (onderdelen van) het Nederlandse beleid met het Unierecht niet alleen bij de inbreukprocedure, maar ook bij verschillende procedures voor de Nederlandse rechter speelt. In die zaken staat niet zo zeer de (mogelijke) rechtvaardiging van het stelsel zélf, maar de wijze waarop de vergunningen worden verleend centraal. Er is een gerede kans dat de rechter binnen afzienbare tijd, al dan niet via een voorlopige voorziening, tot een oordeel komt.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** of het juist is dat deze inbreukprocedure op het laatste ogenblik van de agenda van de Commissie is gehaald en wat dit zegt over het draagvlak binnen de Commissie, antwoord ik dat mij daarover niets bekend is.

*Contacten met de Europese Commissie*

Op de vraag van de leden van de **D66-fractie** naar de contacten met de Commissie sinds het aanhangig maken van het voorliggende wetsvoorstel en de resultaten daarvan, antwoord ik dat de regering regelmatig contact met de Europese Commissie over kansspelen heeft. Die contacten verlopen veelal via de expertgroep online gokken, maar er zijn uiteraard ook de nodige informele contacten met de Commissie, waarbij onder meer wordt gepolst hoe de Commissie denkt over de verenigbaarheid van bepaalde beperkingen met het Unierecht.

Daarnaast is het voorliggende wetsvoorstel uiteraard overeenkomstig Richtlijn 98/34/EG[73] genotificeerd. Zoals haar vertegenwoordiger ook tijdens de rondetafelgesprekken aangaf, heeft de Commissie het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Wok positief ontvangen. De Commissie ziet de voorgestelde wijzigingen van de Wok als een positieve stap richting een effectief, coherent en consistent kansspelbeleid. De normen in haar aanbeveling over online kansspelen[74] komen ook vrijwel naadloos overeen met de desbetreffende onderdelen van de voorgestelde regulering. Wel gaat Nederland in het belang van de bescherming van de speler tegen kansspelverslaving verder dan die aanbeveling.[75]

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de stand van zaken van het overleg met de Europese Commissie over de goedkeuring van staatssteun, die door het wetsvoorstel ontstaat voor legale aanbieders van kansspelen op afstand. Er is overleg gaande met de Europese Commissie over de goedkeuring van het gedifferentieerde belastingtarief en mogelijke andere staatssteunaspecten van het wetsvoorstel. Wat het gedifferentieerde belastingtarief betreft, zijn de eerste signalen van de kant van de Europese Commissie bemoedigend. Wel kan er in dit verband op gewezen worden dat de Europese Commissie een klacht heeft

[73] Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998, PbEG L 204, betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften.

[74] Aanbeveling 2014/478/EU van de Commissie van 19 juli 2014, PbEU L 214/38, betreffende beginselen ter bescherming van consumenten en gebruikers van onlinegokdiensten en ter voorkoming van onlinegokken door minderjarigen.

[75] Zie onder meer het BNC-fiche van 26 september 2014, Kamerstukken II 2014/15, 22 112, nr. 1916.

ontvangen van een aantal landgebonden aanbieders over het voorgenomen lagere tarief voor online kansspelen. De Nederlandse overheid heeft inmiddels gereageerd op deze bij de Europese Commissie in behandeling zijnde klacht en heeft de argumenten voor het gedifferentieerde belastingtarief nader toegelicht en onderbouwd. Aannemelijk is dat de Europese Commissie na deze klacht in de goedkeuringsprocedure veel aandacht zal hebben voor de onderbouwing van het gedifferentieerde KSB-tarief. Ik heb er vertrouwen in dat het gedifferentieerde KSB als geoorloofde staatssteun kan worden beschouwd en ik heb goede hoop dat deze goedkeuring voor de afronding van het wetgevingstraject wordt verkregen. Zekerheidshalve is in het wetsvoorstel voor het tarief van 20% inwerkingtreding bij koninklijk besluit geregeld. Het tarief van 20% zal derhalve pas na de goedkeuring door de Commissie in werking treden.
In het overleg met de Europese Commissie zijn ook mogelijke andere staatssteunaspecten van het wetsvoorstel aan de orde gekomen. De Europese Commissie heeft in haar voorlopige oordeel aangegeven dat sprake is van staatssteun aan de landgebonden (sport)weddenschappen en bingo vanwege het verschil in fiscale behandeling met online sportweddenschappen en bingo. Voorts heeft de Europese Commissie aangegeven dat de prijzenvrijstelling van € 449 niet als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd. De prijzenvrijstelling kan daardoor marktverstorend werken. Deskundigen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Financiën bestuderen momenteel de opmerkingen van de Europese Commissie die in een stelselwijziging van de kansspelbelasting kunnen resulteren. Er wordt naar gestreefd volgend voorjaar een eindbeeld gereed te hebben waarna overleg met de beide Kamers, de Europese Commissie en betrokkenen kan volgen. Daarna kan een eventueel wetgevingstraject van start gaan.

*Inbreukprocedure tegen België*

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de stand van zaken ten aanzien van de formele ingebrekestelling die de Europese Commissie in 2014 ten aanzien van het Belgische stelsel heeft uitgebracht. De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben gevraagd of de spanning met het Europese recht heeft geleid tot procedures waaruit de verplichting voor België voortvloeit om het bestaande beleid rond kansspelen aan te passen. Ik antwoord deze leden dat de Europese Commissie in november 2013 heeft besloten de stilgelegde inbreukprocedure tegen België te hervatten. De Commissie heeft onder meer bedenkingen bij de verenigbaarheid met het Unierecht van het vereiste voor aanbieders van kansspelen op afstand om een landgebonden aanwezigheid te hebben. België is verzocht nadere uitleg te geven over verschillende aspecten van het nationale kansspelbeleid. De Belgische regering heeft de vragen van de Commissie beantwoord. Over de eventuele vervolgstappen is nog geen informatie beschikbaar.

*Mededinging in Europese jurisprudentie met betrekking tot kansspelen*

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de conclusies van het Hof van Justitie dat een volwaardige mededinging op de kansspelmarkt geen goede zaak is en derhalve de consument niet echt dient. Ik antwoord de aan het woord zijnde leden dat het Hof van Justitie in zijn jurisprudentie altijd vooropgesteld heeft dat individuele lidstaten op het specifieke gebied van kansspelen over voldoende beoordelingsvrijheid beschikken om te bepalen welk beschermingsniveau zij nastreven en dat zij, in het verlengde daarvan, zelf kunnen bepalen of zij het nodig achten activiteiten op het gebied van kansspelen en weddenschappen geheel of gedeeltelijk te verbieden dan wel deze slechts te beperken en met het oog daarop meer of mindere strenge

toezichtmaatregelen te treffen. Het Hof heeft dan ook nooit een voorkeur uitgesproken voor een specifiek reguleringsmodel (variërend van een totaalverbod tot een open vergunningstelsel), zij het dat de gekozen beperkingen altijd moet voldoen aan de door het Hof in zijn jurisprudentie gestelde eisen op het gebied van dwingende redenen van algemeen belang, non-discriminatie, proportionaliteit en geschiktheid.

In de door de aan het woord zijnde leden aangehaalde arresten heeft het Hof geen voorkeur uitgesproken voor een bepaald stelsel. Wel heeft het Hof overwogen dat het invoeren van een vrije en onvervalste mededinging op de kansspelmarkt een schadelijk effect kàn hebben op de mate van kansspelverslaving, en dat de keuze van een lidstaat voor een één-vergunningstelsel om die redenen gerechtvaardigd kàn zijn.

Om een voldoende mate van kanalisatie te bereiken is in het voorliggende wetsvoorstel gekozen voor een stelsel met een niet op voorhand beperkt aantal vergunningen. Door het stellen van hoge eisen aan potentiële vergunninghouders, onder meer ter bescherming van de consument tegen kansspelverslaving, wordt het daadwerkelijk te verlenen aantal vergunningen op een natuurlijke wijze beperkt, omdat niet iedere aanbieder die de Nederlandse markt zou willen betreden, ook daadwerkelijk aan die eisen kan of wil voldoen.

In dit verband wijs ik de aan het woord zijnde leden er tenslotte op dat ook met een één-vergunningstelsel sprake zal zijn van concurrentie; de vergunninghouder zal immers moeten concurreren met een groot aantal illegale aanbieders die, omdat zij niet de kosten zullen maken om aan de hoge Nederlandse eisen ter bescherming van de speler te voldoen, een concurrentievoordeel zullen hebben ten opzichte van de vergunninghouder die die kosten wel moet maken.

*Maltees verzoek om advies*

De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd naar de achtergronden en redenen van het verzoek van Malta om advies van het Hof van Justitie van de Europese Unie te vragen over de verenigbaarheid van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de beïnvloeding van sportcompetities[76] met het Unierecht. Op Malta, zo antwoord ik deze leden, zijn veel aanbieders van kansspelen op afstand gevestigd, die met een Maltese kansspelvergunning kansspelen op afstand in andere lidstaten aanbieden. Malta zou graag zien dat het aanbod van deze vergunninghouders in andere lidstaten niet als illegaal wordt aangemerkt. Zoals reeds in antwoord op vragen van de aan het woord zijnde leden in de nota naar aanleiding van het verslag[77] is aangegeven, is van wederzijdse erkenning van kansspelvergunningen in andere lidstaten echter geen sprake. Malta heeft desalniettemin de vraag opgeworpen of het verdrag, voor zover het regels bevat met betrekking tot sportweddenschappen en het illegale sportweddenschappen in artikel 3, vijfde lid, definieert als «een weddenschap waarvan de vorm of exploitant niet is toegestaan volgens het toepasselijke recht van het rechtsgebied waar de consument zich bevindt», in samenhang met de artikelen 9 en 11 die zien op illegale sportweddenschappen, verenigbaar is met de Europese verdragen en in het bijzonder met de artikelen 18, 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Malta meende dat de definitie van illegale sportweddenschappen niet van belang is voor het doel en de reikwijdte van het verdrag, indruist tegen de werking van de interne markt, het beginsel van non-discriminatie en – bezien in samenhang met

[76] Magglingen, 18 september 2014, Trb. 2014, 192.
[77] Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, p. 186.

de artikelen 9 en 11 – het proportionaliteitsbeginsel, en dat die definitie en de daaraan gerelateerde verdragsbepalingen met betrekking tot kansspelen vooruitlopen op harmonisatie op EU niveau en dus de waarborgen van het VWEU omzeilen.
Nadat de Europese Commissie en een aantal lidstaten hun zienswijze op het Maltese verzoek om advies hebben gegeven, heeft Malta haar verzoek op 3 augustus 2015 ingetrokken.

Zoals ik in paragraaf 6.6 heb aangegeven, beschik ik niet over een overzicht van alle bij de kansspelautoriteit in de afgelopen drie jaar bekend geraakte kansspelaanbieders met een hoofdzetel in Malta, die mogelijk hun online kansspelaanbod op de Nederlandse markt hebben gericht.

## 9. Overig

*Monitor*

De leden van de **VVD-fractie**, die hebben gevraagd naar de wijze waarop de uitwerking van de modernisering van de kansspelen wordt gemonitord, antwoord ik dat de kansspelautoriteit beschikt over de nodige bevoegdheden en kennis, waardoor zij bij uitstek in staat is om de ontwikkelingen in de online kansspelmarkt te volgen. De kansspelautoriteit heeft toegang tot een grote hoeveelheid gegevens, die vergunninghouders in hun bezit hebben. Bepaalde gegevens bevinden zich in de controledatabank waartoe de kansspelautoriteit rechtstreeks toegang heeft. Andere gegevens krijgt de kansspelautoriteit uit periodieke rapportages of door incidentele uitvraag bij vergunninghouders. Ook kan ik mij voorstellen dat de kansspelautoriteit in het kader van een goede uitoefening van haar taken regelmatig overleg voert met de diverse stakeholders, waaronder verslavingszorg, betaaldienstverleners en vergunninghouders, om zicht te krijgen op ontwikkelingen en knelpunten. Ten aanzien van het bevorderen van het voorkomen van kansspelverslaving heeft de kansspelautoriteit zelfs een wettelijke taak. In dat licht heeft zij er bij uitstek belang bij de modernisering van het kansspelbeleid te monitoren.

Daarnaast is in het voorliggende wetsvoorstel een evaluatiebepaling (artikel VIII) opgenomen, die de Minister van Veiligheid en Justitie opdraagt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet kansspelen op afstand een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van die wet in de praktijk aan de Staten-Generaal te zenden. Ik heb het WODC opdracht gegeven hiervoor een evaluatiekader vast te stellen. Onderdeel van dit evaluatiekader is een brede nulmeting ten behoeve van de beoordeling van de effecten van de regulering van kansspelen op afstand op de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen, waaronder kanalisatie, het voorkomen van problematisch speelgedrag, en eventuele substitutie tussen de deelmarkten. De verwachting is dat deze brede nulmeting in de eerste helft van 2016 wordt opgeleverd.

Gelet op bovengenoemde kennis en bevoegdheden van de kansspelautoriteit om de uitvoering in de praktijk te monitoren en gelet op de opgezette evaluatiesystematiek acht ik het niet nodig een aparte monitoringscommissie modernisering kansspelen bestaande uit experts op het terrein van verslaving, toezicht op eerlijke mededinging en belanghebbenden in te stellen, zo antwoord ik de leden van de **VVD-fractie** die ook hebben gevraagd hoe ik tegenover het instellen van een «monitoringscommissie modernisering kansspelen» sta. Daarbij komt dat het toezicht op naleving van de mededingingsregelgeving is belegd bij de Autoriteit Consument en Markt.

*Lagere regelgeving*

Zoals ik op 7 april 2015 in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorliggende wetsvoorstel heb aangegeven, zal ik de lagere regelgeving in concept ter informatie aan de Tweede Kamer zenden. Op 7 april kon ik niet voorzien dat de Tweede Kamer een rondetafelgesprek zou organiseren en een nader verslag zou uitbrengen. De leden van de **CDA-fractie** hebben gevraagd wanneer de concepten van de lagere regelgeving kunnen worden verwacht. Ik antwoord hen dat het mij voor een goed begrip van de lagere regelgeving zinvol voorkomt dat eerst de resultaten van de behandeling in de Tweede Kamer van het voorliggende wetsvoorstel in de lagere regelgeving worden verwerkt.

## II ARTIKELSGEWIJS

*Artikel 34n*

De leden van de **D66-fractie**, die hebben opgemerkt dat er bij Internet Society Nederland (ISN) en het SIDN sterke zorgen bestaan over de voorgestelde internetblokkades, hebben gevraagd hoe het voorstel zich verhoudt tot het WRR-rapport «De publieke kern van het internet».

Ik stel voorop dat ik begrip heb voor de zorgen die leven bij de ISN en het SIDN en dat ik de mogelijkheid dat gegevens op internet ontoegankelijk worden gemaakt, niet lichtzinnig opvat. Uitgangpunt is dat de bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking van een illegale speelwebsite pas wordt ingezet, indien andere middelen geen soelaas blijken te bieden. Belangrijke waarborgen voor een passend en terughoudend gebruik van dit instrument zijn gelegen in de eisen die hierbij voor de kansspelautoriteit voortvloeien uit de artikelen 7 van de Grondwet, 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en in de verplichte voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris (het voorgestelde artikel 34n, zesde lid, Wok). Ik onderken dat de bindende aanwijzing tot het blokkeren van internetverkeer kan leiden tot een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals beschermd door de hiervoor genoemde bepalingen, die ook het ontvangen of verstrekken van inlichtingen omvat. Beperking van de uitoefening van dit recht vereist, naast een wettelijke basis, dat dit in een democratische samenleving noodzakelijk (proportioneel en subsidiair) is in het belang van onder meer het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen. Dit betekent dat de kansspelautoriteit bij de voorbereiding van een bindende aanwijzing tot het ontoegankelijk maken van een illegale speelsite in ieder concreet geval de noodzaak en de proportionaliteit van de inzet van dat middel moet vaststellen en onderbouwen. Dit vergt in ieder concreet geval een belangenafweging, waarbij naast andere casusspecifieke aspecten ook de kosten voor de betrokken internetserviceproviders moeten worden meegewogen.

Ik neem het WRR-rapport zeer serieus. De aan het woord zijnde leden merken terecht op dat het WRR-rapport een internet bepleit waarin centrale protocollen en infrastructuur gevrijwaard zijn tegen overheidsingrijpen. De regering onderschrijft dit, maar onderkent tegelijkertijd dat zwaarwegende maatschappelijke belangen in voorkomende gevallen gericht en proportioneel ingrijpen vereisen. Daarom kan de kansspelautoriteit – slechts in uitzonderlijke situaties, nadat andere maatregelen tegen de betrokken kansspelaanbieder onvoldoende resultaat blijken te hebben en ook dan slechts met voorafgaande toetsing door de rechter-

commissaris – overgaan tot het opleggen van een aanwijzing tot het ontoegankelijk maken van bepaalde gegevens die worden gebruikt voor het organiseren van illegale kansspelen, de deelname daaraan of voor reclame- of wervingsactiviteiten daarvoor. Het ontoegankelijk maken van de betrokken gegevens wordt vervolgens uitgevoerd door de betrokken internetaanbieder, die beschikt over de vereiste kennis en ervaring. Zoals het WRR-rapport met enkele voorbeelden aangeeft, kan een ondeskundig of buitenproportioneel uitgevoerde internetblokkade de werking van het internet inderdaad verstoren. Doordat de blokkade na toetsing door de rechter-commissaris wordt uitgevoerd door de betrokken en terzake kundige internetaanbieder, is het risico op ongewenste neveneffecten, waaraan de aan het woord zijnde leden refereren, minimaal.

De leden van de **D66-fractie** hebben ook gevraagd wat voor uitstralingseffecten het beperken van de neutraliteit van internetaanbieders zou kunnen hebben voor de door Nederland steeds belangrijker wordende ICT-sector. Deze leden antwoord ik dat Nederland, door het blokkeren van sites van illegale aanbieders met een groot aantal waarborgen te omkleden, uitstraalt dat netneutraliteit een groot goed is. De regering erkent dan ook dat ingrijpen in het internetverkeer geen lichtzinnige beslissing is. Daarom kan de kansspelautoriteit internetproviders alleen als ultimum remedium, en met tussenkomst van de rechter-commissaris, een bindende aanwijzing geven om een specifieke aanbieder te blokkeren. Op deze manier waarborgt de regering de Nederlandse netneutraliteit en ondervindt de groeiende Nederlandse ICT-sector geen onnodige hinder.
De leden van de **D66-fractie** hebben gevraagd hoe wordt voorkomen dat kansspelverslaafden, die zijn uitgesloten van het legale aanbod, eenvoudig een internet- of betalingsblokkade kunnen omzeilen. Indien een in het centraal register ingeschreven probleemspeler vastberaden is om te blijven spelen bij een illegale aanbieder, zo antwoord ik deze leden, zal hij daar alle moeite voor doen. Die speler zal mogelijk internet- en betalingsblokkades willen omzeilen. Dit kan, ook met de uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium, niet worden uitgesloten.
Wel kan de kansspelautoriteit kan wel de nodige barrières opwerpen om een effectieve bedrijfsvoering door illegale aanbieders buiten Nederland zoveel mogelijk te bemoeilijken, wat hun aanbod voor de speler in Nederland ook minder aantrekkelijk maakt. Ondanks het feit dat blokkades door internetgebruikers te omzeilen zijn, zal een verstoorde dienstverlening van een aanbieder het spel aanzienlijk minder aantrekkelijk maken. Door het bereiken van illegale online kansspelaanbieders voor spelers, waaronder probleemspelers, zo moeilijk mogelijk te maken, wordt de speler gedwongen aanvullende stappen te nemen om de aanbieder te bereiken. Niet alleen maakt dit het aanbod minder aantrekkelijk, het zorgt ook voor bezinningsmomenten bij deze spelers.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff